



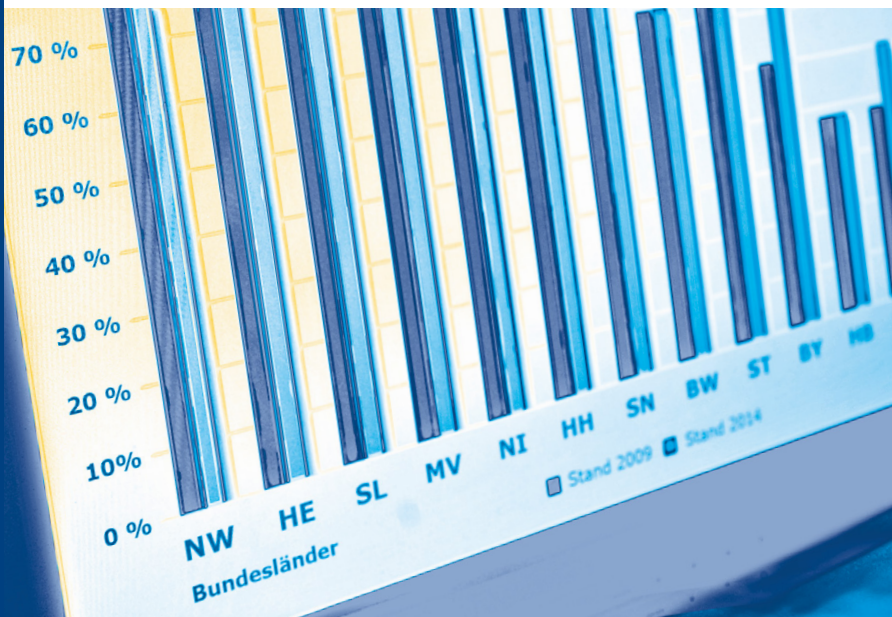
Konrad  
Adenauer  
Stiftung

DIETER DOHMEN | RENÉ KREMPKOW

# HOCHSCHULAUTONOMIE IM LÄNDERVERGLEICH

BESTANDSAUFNAHME UND AUSBLICK  
AUF KÜNFTIGE ENTWICKLUNGEN

LANGFASSUNG (ONLINE)



## INHALT

### 6 | VORWORT

*Felise Maennig-Fortmann*

### 8 | EXECUTIVE SUMMARY

### 11 | 1. EINLEITUNG

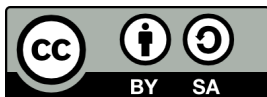
### 14 | 2. SYSTEMATISIERUNG VON STEUERUNGS- INSTRUMENTEN ZUR HOCHSCHULAUTONOMIE

2.1 Instrumente mit Auswirkungen auf die Hochschulsystemstruktur (Gruppe A) .....	15
2.2 Instrumente zur Hochschulfinanzierung des Landes (Gruppe B).....	17
2.3 Instrumente der Qualitätssicherung auf der Steuerungsebene Land-Hochschule (Gruppe C).....	18
2.4 Steuerungsinstrumente in den Bundesländern: Hochschulautonomie zwischen bürokratisch- oligarchischem und Management-Modell .....	18
2.5 Vergleich der Anteile an Steuerungsinstrumenten des Management-Modells in den Jahren 2005 und 2009...	21

### 25 | 3. HOCHSCHULAUTONOMIE IM JAHR 2009/10 EINE DETAILLIERTE BESTANDSAUFNAHME

3.1 Instrumente mit Auswirkungen auf die Hochschul- systemstruktur.....	25
3.1.1 Fachaufsicht .....	25
3.1.2 Entwicklungsplanung .....	27
3.1.3 Berufungen .....	27
3.1.4 Kontraktelemente .....	30
3.1.5 Hochschulräte .....	31
3.2 Instrumente zur Hochschulfinanzierung des Landes...	34
3.2.1 Globalhaushalte/Haushaltsflexibilisierung.....	34
3.2.2 Leistungsorientierte Mittelvergabe .....	35
3.3 Instrumente der Qualitätssicherung auf der Steuerungsebene Land-Hochschule .....	37

Urheber: Dieter Dohmen | René Krempkow  
Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. 2015



Diese Publikation ist lizenziert unter den Bedingungen von  
„Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen  
Bedingungen 3.0 Deutschland“, CC BY-SA 3.0 DE  
(abrufbar unter: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/>).

© 2015, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin/Berlin

Titelfoto: © Norbert Auweiler  
Gestaltung: SWITSCH Kommunikationsdesign, Köln.  
Satz: Cornelia Wurm, ZKM / Konrad-Adenauer-Stiftung.

#### Hinweis:

Die gedruckte Kurzfassung dieser Studie kann über die Webseite  
der Konrad-Adenauer-Stiftung [www.kas.de/hochschulautonomie](http://www.kas.de/hochschulautonomie)  
bestellt werden.

39| 4. HOCHSCHULAUTONOMIE 2014

DIE AKTUELLE BESTANDSAUFNAHME

4.1 Bundesländer mit hoher Autonomie der Hochschulen .	40
4.1.1 Nordrhein-Westfalen .....	40
4.1.2 Hessen .....	41
4.2 Länder mit starker Stellung des Ministeriums.....	42
4.2.1 Berlin .....	42
4.2.2 Brandenburg.....	43
4.2.3 Rheinland-Pfalz .....	46
4.3 Bundesländer mit mittlerem Autonomiegrad .....	47
4.3.1 Baden-Württemberg .....	47
4.3.2 Bayern.....	47
4.3.3 Bremen.....	48
4.3.4 Mecklenburg-Vorpommern .....	48
4.3.5 Hamburg, Niedersachsen, Saarland.....	48
4.3.6 Sachsen .....	49
4.3.7 Sachsen-Anhalt.....	49
4.4 Synoptischer Vergleich der Hochschulautonomie im Jahr 2009 und 2014 .....	49

57| 5. AUSBLICK AUF ZUKÜNFTIGE ENTWICKLUNGEN

5.1 Bundesländer mit hohem Grad an Hochschulautonomie .....	57
5.1.1 Nordrhein-Westfalen .....	57
5.1.2 Hessen .....	57
5.2 Bundesländer mit geringem Grad an Hochschulautonomie .....	58
5.2.1 Berlin .....	58
5.2.2 Brandenburg.....	58
5.2.3 Rheinland-Pfalz .....	59
5.3 Bundesländer mit mittlerem Grad an Hochschulautonomie .....	59
5.3.1 Baden-Württemberg .....	59
5.3.2 Bayern.....	59
5.3.3 Bremen.....	60
5.3.4 Mecklenburg-Vorpommern .....	60
5.3.5 Hamburg, Niedersachsen, Saarland.....	60
5.3.6 Sachsen .....	60
5.3.7 Sachsen-Anhalt.....	61

64| 6. FAZIT

67| LITERATUR

72| DIE AUTOREN

72| ANSPRECHPARTNERIN IN DER  
KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG

## VORWORT

Über das richtige Maß zwischen Eigenverantwortung und Regulierung an deutschen Hochschulen wird kontrovers diskutiert – jüngstes Beispiel dafür sind die Debatten um das Hochschulzukunftsgesetz in Nordrhein-Westfalen.

Die im Grundgesetz verankerte Freiheit von Wissenschaft, Forschung und Lehre gilt in Deutschland vor allem für den akademischen Bereich und in wesentlich geringerem Umfang für weitere Entscheidungsbereiche der Hochschulen wie Personal, Finanzen oder die strategische Ausrichtung. In diesen Bereichen ist der Einfluss des Staates als Geldgeber weiterhin bedeutsam und deutlich größer als an Hochschulen angloamerikanischer Prägung, die durch das eigenverantwortliche Akquirieren und Verteilen von Geldern seit jeher über einen höheren Autonomiegrad verfügen. Auch die Hochschulen in den skandinavischen Ländern, der Schweiz oder den Niederlanden zeichnen sich durch ein höheres Maß an Eigenverantwortung aus.

Doch auch in Deutschland haben sich in den vergangenen zwei Dekaden die Handlungsspielräume der Hochschulen deutlich erweitert – u.a. beeinflusst durch eine Novellierung des Hochschulrahmengesetzes im Jahre 1998. Diese Entwicklung scheint allerdings an Schwung verloren zu haben.

Die folgende Studie, welche die Entwicklung der Hochschulautonomie in den Bundesländern von 2009/10 bis 2015 untersucht, zeigt, dass drei Bundesländer (Bayern, Berlin, Rheinland-Pfalz), mit einem zu Beginn des Untersuchungszeitraums eher geringen Grad an Autonomie, ihren Hochschulen inzwischen einen etwas größeren Entscheidungsspielraum zugestehen. In zwei Bundesländern (Nordrhein-Westfalen, Hessen), die noch vor fünf Jahren einen im deutschland-weiten Vergleich hohen Grad an Autonomie aufwiesen, sind Bestrebungen in Richtung mehr staatlicher Vorgaben feststellbar. Im Großteil der Bundesländer scheint es in den letzten fünf Jahren nicht zu entscheidenden Entwicklungen der Hochschulautonomie gekommen zu sein.

Es ist somit ein Angleichen des Grades der Hochschulautonomie in den Bundesländern von den Rändern hin „zur Mitte“ zu konstatieren. Eine vergleichbare Tendenz zeigte sich auch in der Studie der Konrad-

Adenauer-Stiftung zur Hochschulfinanzierung im Ländervergleich (2014). Diese Entwicklung lässt zumindest für die Bereiche der Hochschulautonomie und der Hochschulfinanzierung nicht auf eine föderale Ausdifferenzierung der Hochschullandschaft, im Sinne eines „Wettbewerbsföderalismus“, schließen, wie u.a. durch die Föderalismusreform im Jahr 2006 angestrebt. Es zeichnet sich vielmehr das Bild einer „Entdifferenzierung“, eines Annäherungsprozesses der einzelnen Bundesländer ab.

Sicherlich mag die tagespolitische Realität an einzelnen Hochschulen anders aussehen. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Internationalisierung der Hochschul- und Wissenschaftssysteme, ist das in der Studie festgestellte „Einpendeln auf einem mittleren Niveau“ der Hochschulautonomie, das im internationalen Vergleich ein eher niedriges Maß an Eigenverantwortung darstellt, aber eine Entwicklung, welche die internationale Sichtbarkeit, aber auch die Leistungsfähigkeit der einzelnen Akteure hemmt.

Hochschulen benötigen Gestaltungsfreiheit bei der Finanz-, Organisations- und besonders bei der Personalentwicklung. Nur durch eine systematische Nachwuchsförderung und die Möglichkeit hochkarätige Wissenschaftler aus dem In- und Ausland anzuwerben, können sie ihrer gesamtgesellschaftlichen Verantwortung für qualitativ hochwertige Forschung und Lehre nachkommen. Dafür ist allerdings auch eine ausreichende Grundfinanzierung unabdingbar.

*Felise Maennig-Fortmann  
Koordinatorin für bildungspolitische Grundsatzfragen und  
Hochschulpolitik  
Hauptabteilung Politik und Beratung*

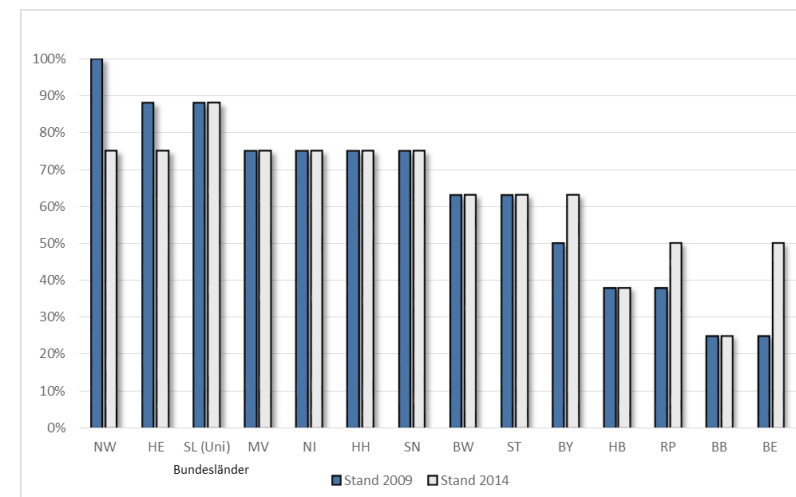
## EXECUTIVE SUMMARY

Diese Kurzstudie untersucht, wie sich die Hochschulautonomie in Deutschland in den einzelnen Bundesländern in den vergangenen fünf Jahren verändert hat. Ausgangspunkt ist die Frage, ob es eine Umkehr in Richtung weniger Autonomie gibt und in welchen Bereichen und in welchem Umfang dies ggf. erfolgt. Diese Behauptung wurde verschiedentlich im Zusammenhang mit den Diskussionen um die Veränderung der Hochschulgesetze in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg geäußert. Von Interesse ist daher, in welchem Umfang sich die Freiheitsgrade der Hochschulen in den vergangenen Jahren verändert bzw. konkret verringert haben. Als Referenzzeitpunkt wurde die Situation im Jahr 2009/10 genommen. Dies dürfte der Zeitpunkt gewesen sein, in dem die Hochschulen den größten Entscheidungsspielraum gehabt haben. Unsere Erhebungen führen zu dem Ergebnis, dass sich die Entscheidungsspielräume der Hochschulen lediglich in zwei Ländern, Nordrhein-Westfalen und Hessen, verringert haben, während es in einigen anderen Ländern, Bayern, Berlin und Rheinland-Pfalz, eine meist geringe Ausweitung der Entscheidungskompetenzen gegeben hat. In vielen Ländern hat sich die Autonomie kaum verändert (siehe Abbildung Seite 9). Es gibt dabei aber Länder, in denen die Autonomie in einzelnen Bereichen eingeschränkt und in anderen Bereichen ausgedehnt wurde.

Konkret wurde in Nordrhein-Westfalen (NW) die Fachaufsicht ausgeweitet. Das Land hat nun auch bei der Entwicklungsplanung eine etwas stärkere Position. Allerdings gehört NW weiterhin zu den Ländern, in denen die Hochschulen eine vergleichsweise hohe Autonomie haben. Auch in Hessen (HE) hat das Ministerium bei der Entwicklungsplanung nunmehr eine größere Rolle als zuvor.

Im Gegensatz dazu nähert sich Berlin (BE) als ein Land mit einer vorher besonders niedrigen Ausprägung der Autonomie nun den übrigen Bundesländern an, ohne jedoch derzeit gänzlich aufschließen zu können. Hier sind zwei Steuerungsinstrumente, nämlich die leistungsorientierte Mittelvergabe und die externen Evaluationen, zugunsten von mehr Autonomie weiterentwickelt worden. Dies gilt auch für Rheinland-Pfalz (RP), wo die Hochschulen mehr Entscheidungsfreiheit beim Berufungsrecht haben und die externe Evaluation gestärkt wurde. In Brandenburg (BB) führt die etwas größere Haushaltsflexibilisierung aufgrund der ausgehenden Deckungsfähigkeit zu einer Veränderung. In Bayern (BY) können

Abbildung: Entwicklung des Autonomie-Indikators zwischen 2009/10 und 2014



Prozent-Anteil an Steuerungsinstrumenten des Management-Modells in den Bundesländern (ausführlicher hierzu vgl. Abschnitt 2, sowie die Langfassung der Expertise)

die Hochschulen ihre Berufungen eigenständiger vornehmen. Auch in Bremen (HB) gibt es eine leichte Änderung der Berufsregelungen; sie führt jedoch nicht zu einer grundlegenden Änderung des Autonomiestatus' der Hochschulen.

In Mecklenburg-Vorpommern ergibt sich eine Art Nullsummenspiel aus zwei gegenläufigen Veränderungen: Zwar erfuhr das Berufungsrecht eine Autonomieerweiterung, allerdings ist die Ausgestaltung der Entwicklungsplanung in die gegenteilige Richtung einzuordnen. Für die übrigen Bundesländer, Baden-Württemberg, Hamburg, Niedersachsen, Saarland und Sachsen, sind keine größeren Veränderungen feststellbar, sodass sie weiterhin zur Gruppe der Länder mit mittlerer Autonomieausprägung zählen.

Als Fazit lässt sich somit feststellen, dass es zwar in zwei Bundesländern, die zuvor Vorreiter hinsichtlich der Hochschulautonomie waren, zu einer leichten Trendwende in Richtung einer geringeren Autonomie gekommen ist. Diese ist aber auf bestimmte Bereiche beschränkt und kann inhaltlich nicht als „Totalumkehr“ bewertet werden. Allerdings ist auch zu konsta-

tieren, dass die ursprünglichen Zielsetzungen, insbesondere in Nordrhein-Westfalen, deutlich stärkere Zielrichtung bzw. Veränderung intendierten. Insofern kann man davon ausgehen, dass der Widerstand aus den Hochschulen größere (Rück-) Veränderungen verhindert hat.

Die Studie zeigt auch, dass sich zum einen die Frage stellt, wo das legitime Recht einer Landesregierung beginnt, das Hochschulsystem ihres Landes zu gestalten, und wo es endet. Zum anderen gibt es bisweilen unterschiedliche Auffassungen darüber, wo Eingriffe in die Autonomie anfangen und wo eine starke Verhandlungsposition des Landes endet.

Abschließend muss man allerdings auch festhalten, dass die Hochschulen nur in Ausnahmefällen überhaupt eine weitgehende Autonomie haben. Der Normalfall ist, dass sie eine Teilautonomie haben.

## 1. EINLEITUNG

Die Hochschullandschaft in Deutschland hat in den vergangenen Jahrzehnten große Veränderungen erfahren. Dies gilt besonders für den Anstieg der Studierendenzahl, der zwar weitgehend kontinuierlich über die letzten Jahrzehnte erfolgte, aber in den letzten Jahren eine auffallend hohe Dynamik entfaltete. Dass dies auch mit einer Erhöhung der Gesamtausgaben für Lehre und Forschung einherging, ist wenig überraschend. Bedeutsamer für die Hochschulen sind die Veränderung der Finanzierungsanteile von Bund und Ländern, das Verhältnis der Ausgaben für Lehre und Forschung und der im Verhältnis zur Entwicklung der Studierendenzahl unterproportionale Ausgabenanstieg in den meisten Ländern (vgl. Dohmen/Krempkow 2014).

Auf einer ganz anderen Ebene hat sich möglicherweise eine weitere Veränderung und Entwicklung ergeben, die das Verhältnis zwischen Hochschulen und dem jeweiligen Land nachhaltig beeinflussen könnte. Vor rund zwanzig Jahren begann eine intensive Diskussion über neue Steuerungsformen der öffentlichen Verwaltung insgesamt, die auch die Hochschulen umfasste. Unter dem Stichwort „New Public Management“ erhielten die Hochschulen in Deutschland im Rahmen von Veränderungen der Hochschulsteuerung (König 2011, Kamm 2014) bzw. der Governance der Wissenschaft (Grande u.a. 2013, Krempkow u.a. 2014) zum Teil erhebliche Autonomiespielräume.<sup>1</sup> Folgt man den Diskussionen der letzten Monate, dann mehren sich jedoch kritische Stimmen,

die behaupten, dass sich die Länder – oder zumindest einige von ihnen – in Richtung weniger Autonomie entwickelt hätten.<sup>2</sup> Da die jüngsten empirischen Studien zu diesem Thema bereits einige Jahre zurückliegen (vgl. z.B. Hüther u.a. 2011; Hüther 2010), untersucht die vorliegende Studie des FiBS für die Konrad-Adenauer-Stiftung, wie sich die Hochschulautonomie in den vergangenen Jahren entwickelt hat.

Hierbei wird ausgehend vom Stand der Hochschulautonomie im Zeitraum 2009/10 der Frage nachgegangen, ob es tatsächlich eine Umkehr in Richtung weniger Autonomie gibt und wenn ja, in welchen Bereichen und in welchem Umfang dies erfolgt(e). Zur Beantwortung dieser Fragen wird zunächst die Ausgangssituation der Hochschulautonomie im Jahr 2009/10 zusammenfassend beschrieben, da dies der Zeitpunkt gewesen sein dürfte, zu dem die Hochschulen die bis dahin größten Autonomie-spielräume gehabt haben dürften.<sup>3</sup> Grundlage für diese zusammenfassende Darstellung sind etablierte Modelle der Forschung zur Hochschulsteuerung bzw. Governance der Wissenschaft. Danach werden die Entwicklungen der vergangenen Jahre und die aktuelle Situation im Jahr 2014 beschrieben und schließlich derjenigen im Jahr 2009 gegenübergestellt, um Veränderungen erkennbar zu machen. Grundlage dieser Analysen sind Betrachtungen der Hochschulgesetze sowie insbesondere Interviews mit Vertretern der Wissenschaftsministerien und der Hochschulen. In diesen Interviews wurden zum einen die Diskussionen und Veränderungen bezüglich der Hochschulautonomie im jeweiligen Bundesland innerhalb der vergangenen Jahre thematisiert, und zum anderen untersucht, ob es Diskussionen oder Planungen zu zukünftigen Veränderungen gibt. Ergänzend werden die 2014 abgeschlossenen Koalitionsvereinbarungen zum Thema Hochschulautonomie ausgewertet, da aus diesen hervorgeht, worauf sich die Koalitionspartner in diesem Bereich verständigt haben und was damit als Leitlinien künftigen Handelns gelten soll. Den Abschluss bildet ein kurzes Fazit.<sup>4</sup>

- 1| *Dies gilt, obwohl unsere nachfolgenden Analysen auf der Grundlage früherer und aktueller Studien sowie Auswertungen der Gesetzestexte und Interviews mit Stakeholdern noch einmal zeigen werden, dass die Entscheidungsspielräume in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich waren – und weiterhin sind.*
- 2| *Vgl. z.B. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27.01.2014; duzMagazin 2/2014; duzMagazin Nr. 10/2014, S. 32.*
- 3| *Siehe hierzu auch den Vergleich der Anteile an Steuerungsinstrumenten des Management-Modells in den Jahren 2005 und 2010 in der Langfassung dieser Studie (vgl. ausführlich Kamm/Köller 2010, Dohmen [in Vorber.]).*
- 4| *Die vorliegende Studie greift hinsichtlich des Entwicklungsstandes 2009/10 auf Vorarbeiten zurück (Dohmen i.V., sowie Kamm/Köller 2010)*

## 2. SYSTEMATISIERUNG VON STEUERUNGSTRUMENTEN ZUR HOCHSCHULAUTONOMIE<sup>1</sup>

Zur Beschreibung der Veränderungen an den Hochschulen, die den Rahmen von Erweiterungen der Hochschulautonomie bild(et)en, hat sich in der Governance-Forschung das sogenannte „Equalizer-Modell“ der Governance etabliert, welches typische Unterschiede zwischen dem traditionellen „bürokratisch-oligarchischen Modell“ und dem Management-Modell grafisch darstellt (vgl. z.B. Boer/Enders/Schimank 2007).<sup>2</sup>

Das Equalizer-Modell bietet vor allem deswegen eine hilfreiche Analyseheuristik, weil es ermöglicht, parallele Entwicklungen in der Hochschulsteuerung auch auf unterschiedlichen Steuerungsebenen zu untersuchen. Hinsichtlich der Verortung von Hochschulsystemen im Equalizer-Modell räumte Schimank jedoch ein, dass die Anwendung des Modells „auf groben Intuitionen beruhte“ (Schimank 2007, S. 247). Bis dahin wurde keine allgemeine Systematik entwickelt, um einzelnen Governance-Mechanismen messbare Indikatoren zuzuordnen zu können. Daher ließ sich die Ausprägung der verschiedenen Governance-Mechanismen in den Governance-Modellen nicht quantifizieren (vgl. Lange/Schimank 2007, S. 541).<sup>3</sup>

Ein möglicher Ansatzpunkt für die Quantifizierung ist die Operationalisierung von konkreten Steuerungsinstrumenten, weil so den einzelnen Governance-Mechanismen Indikatoren zugeordnet werden können. Über die Auszählung (Instrument vorhanden/Instrument nicht vorhanden) lassen sich dann Aussagen über deren Ausprägung in einem (Landes-) Hochschulsystem treffen. Ein ähnliches Vorgehen haben auch bereits Jaeger und Leszczensky (2008) für die Governance-Struktur der Hochschulfinanzierung in Deutschland gewählt. Um eine Zuordnung der 16 bundesdeutschen Hochschulsysteme zu ermöglichen, wurde wie folgt vorgegangen: In einem ersten Schritt wurden auf der Basis einer Analyse der Hochschulgesetze (Stand: 31. Dezember 2009) die rechtlich vorgeschriebenen und in der einschlägigen Literatur zu Hochschul-Governance diskutierten Steuerungsinstrumente ermittelt und systematisiert.<sup>4</sup> In einem zweiten Schritt wurden die relevanten Steuerungsinstrumente in Gruppen unterteilt.

Die Zuordnung zu den Gruppen erfolgte einerseits anhand des zentralen Steuerungsziels, das mit dem Instrument verfolgt wird (beispielsweise Finanzierung oder Qualitätssicherung), andererseits anhand der Steuerungsebene, auf der das Instrument eingesetzt wird. Die nachfolgend erläuterten Gruppen A bis C umfassen Instrumente, die Koordinationsprozesse auf der Steuerungsebene Land – Hochschule ausgestalten.<sup>5</sup>

### 2.1 INSTRUMENTE MIT AUSWIRKUNGEN AUF DIE HOCHSCHULSYSTEMSTRUKTUR (GRUPPE A)

Die Instrumente dieser Gruppe bestimmen unmittelbar den Handlungsspielraum von Hochschulen. Über die Instrumente wird auch bestimmt, bis zu welchem Grad Hochschulen strategische Entscheidungen selbst treffen, und inwiefern sie Ziele und die zur Zielerreichung notwendigen Maßnahmen selbst wählen können. Die entsprechenden Instrumente sind abzugrenzen von vorrangig finanzwirksamen oder der Qualitätssicherung dienenden Instrumenten (Gruppen B und C).

- Zu den Instrumenten zählen ministerielle Aufsichtspflichten, konkret die Fachaufsicht.<sup>6</sup> Im Rahmen der Fachaufsicht überprüft das Land nicht nur, ob Regelungen der Hochschulen mit den rechtlichen Rahmenbedingungen vereinbar sind, sondern es kann die Regelungen auch inhaltlich bzw. sachlich überprüfen und ggf. ablehnen. Somit übernimmt das Land faktisch eine starke Steuerung der Hochschulen,



es wird ex ante festgelegt, was der Staat von Hochschulen erwartet (vgl. Sandberg 2003, S. 39f.). Die Fachaufsicht hingegen ist im Management-Modell weniger stark ausgeprägt.

- Um innerhalb eines Bundeslandes die koordinierte Hochschulentwicklung sicherzustellen, werden Entwicklungsplanungen für die einzelnen Hochschulen vorgenommen, in der Regel durch die Hochschulen. Im Gegensatz zum Management-Modell macht im bürokratisch-oligarchischen Modell jedoch die Landesebene oder eine für die Mitarbeit an der Hochschulplanung verantwortliche Kommission weitreichende Vorgaben und die Zustimmung der Landesebene wird erforderlich, insbesondere wenn die individuellen Entwicklungspläne der Hochschulen in der Landesstrukturplanung zusammengeführt werden (vgl. Kanzlerarbeitskreis 2009, S. 9).
- Die Berufung von Hochschullehrern kann wie im bürokratisch-oligarchischen Modell ministeriell oder analog zum Management-Modell durch die Hochschulen verantwortet sein. So verfügen die Hochschulen in Abhängigkeit von den Regelungen über unterschiedlich viel Autonomie in der Verfolgung hochschulischer Ziele durch entsprechende Personalpolitik (vgl. Lanzendorf/Pasternack 2008, S. 58ff.).
- Der Staat kann mit Hochschulen für einen begrenzten Zeitraum Leistungsziele im Rahmen von Kontrakten, d. h. vertragsförmigen Vereinbarungen, festlegen. Mit dem Abschluss einer für das Management-Modell charakteristischen, im bürokratisch-oligarchischen Modell hingegen nicht vorgesehenen vertragsförmigen Vereinbarung gibt der Staat untergeordneten Organisationseinheiten einen Handlungsrahmen vor und macht im Gegenzug idealiter Finanzierungszusagen für die Laufzeit des Kontrakts (vgl. König 2007, S. 21ff.).
- Hochschulräte sind für das Management-Modell typische Gremien, die eine Schnittstelle zwischen Hochschulen und ihrem wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Umfeld darstellen. Sie sind mit hochschulexternen Akteuren, zum Teil zusätzlich mit internen Akteuren besetzt (vgl. Lanzendorf/Pasternack 2008, S. 56f., Bogumil u. a. 2007). Ihre Aufgaben reichen von der reinen Beratungsfunktion bis hin zu weitreichenden hochschulinternen Mitbestimmungs- und Kontrollrechten. In Ausnahmefällen wird ein Landeshochschulrat gebildet, der als Konsultationsorgan aller Hochschulen weniger die einzelnen Hoch-

schulen berät, als vielmehr die Landesentwicklung mitgestaltet (vgl. Seckelmann 2010, S. 235). Landeshochschulräte stellen einen Zwischenschritt zwischen bürokratisch-oligarchischem Modell und Management-Modell dar.

## **2.2 INSTRUMENTE ZUR HOCHSCHULFINANZIERUNG DES LANDES (GRUPPE B)**

Die hier zusammengefassten Instrumente zeigen direkte Wirkung auf die Haushaltsstruktur der Hochschulen und ihre Autonomie in finanziellen Angelegenheiten. Sie regeln Finanzströme zwischen dem Land und den Akteuren auf den darunter liegenden Organisationsebenen.<sup>7</sup>

- Globalhaushalte gestatten den Hochschulen einen eigenverantwortlichen Umgang mit finanziellen Ressourcen durch jährliche pauschale Zuweisungen von Mitteln. Globalhaushalte sind typisch für das Management-Modell, während im bürokratisch-oligarchischen Modell kameralistische Haushaltsführung vorherrscht (vgl. Ziegele 2002, S. 117f.).

Unabhängig davon gibt es Instrumente, die zur Flexibilisierung der Haushaltsführung beitragen können.

- Dazu zählt einerseits die Übertragbarkeit von Mitteln eines Haushaltsjahres auf ein späteres Haushaltsjahr (vgl. Kanzlerarbeitskreis 2009, S. 15).
- Andererseits ermöglicht auch die gegenseitige Deckungsfähigkeit eine Übertragbarkeit von Mitteln zwischen verschiedenen Mittelverwendungsarten und gestattet somit eine flexiblere Haushaltsführung (vgl. Kracht 2006, S. 50).
- Aus umfassenden Flexibilisierungsmöglichkeiten kann resultieren, dass die kameralistische Haushaltsführung nur noch pro forma besteht, den Hochschulen aber de facto weitreichende Finanzautonomie zugesprochen wird (vgl. Ziegele 2002, S. 113). Im Management-Modell ist die flexible Haushaltsführung möglich, im bürokratisch-oligarchischen Modell hingegen nicht.

- Das Hochschulbudget kann auch auf der Basis von leistungs- und/oder belastungsorientierten Indikatoren an die Hochschulen vergeben werden (Leszczensky/Orr 2004, Dohmen 2015). Die Mittelvergabe auf der Basis belastungsorientierter Indikatoren bezieht sich auf die ex ante ermittelten Aufgaben von Hochschulen. Für den leistungsorientierten Anteil wird mithilfe von Indikatoren ex post der Output gemessen und finanziell honoriert. Systeme der leistungsorientierten Mittelverteilung, so genannte LOM-Systeme, sind typisch für das Management-Modell, während sie im bürokratisch-oligarchischen Modell nicht etabliert sind.<sup>8</sup>

### 2.3 INSTRUMENTE DER QUALITÄTSSICHERUNG AUF DER STEUERUNGSEBENE LAND – HOCHSCHULE (GRUPPE C)

Qualitätssicherungsinstrumente wie z. B. Evaluationen kommen insbesondere dann zum Einsatz, wenn Hochschulen über einen hohen Grad an Autonomie verfügen. Das primäre Ziel von Evaluationen besteht darin, die Verbesserung des Evaluationsgegenstands, in der Regel Maßnahmen, Prozesse oder Systeme, anzuregen (Deutsche Gesellschaft für Evaluation 2002). Im Kontext der Qualitätssicherung auf der Steuerungsebene Land – Hochschule sind externe Evaluationen durch unabhängige Gutachter von Bedeutung (vgl. Faber 2001, S. 129). Im bürokratisch-oligarchischen Modell sind externe Evaluationen nicht vorhanden, im Management-Modell stellen sie ein Standardinstrument der Qualitätssicherung dar.<sup>9</sup>

### 2.4 STEUERUNGSMITTEL IN DEN BUNDESLÄNDERN: HOCHSCHULAUTONOMIE ZWISCHEN BÜROKRATISCH-OLIGARCHISCHEM- UND MANAGEMENT-MODELL

Die empirische Untersuchung setzt an den Unterschieden zwischen der Ausgestaltung der Gruppen von Instrumenten an. Nachdem im ersten und zweiten Schritt die Steuerungsinstrumente ermittelt wurden, betrachten wir nun im dritten Schritt mittels einer qualitativen Analyse die aktuelle Hochschulgesetzgebung der 16 Bundesländer unter dem Aspekt, inwieweit die in diesen Gesetzen festgelegten Instrumente dem bürokratisch-oligarchischen Modell oder dem Management-Modell folgen.

Hierfür wird zunächst die Zuordnung dokumentiert, wie konkrete Steuerungsinstrumente einzelnen Governance-Modellen zugeordnet wurden. Wie erwähnt, wurde dieser Ansatzpunkt für die Quantifizierung bereits 2010 am FiBS entwickelt (Kamm/Köller 2010, Dohmen [in Vorbereitung]).

Über die Auszählung (z. B. Instrument vorhanden/Instrument nicht vorhanden) lassen sich so Aussagen über die Ausprägung von Governance-Modellen in einem (Landes-)Hochschulsystem treffen (siehe Tabelle 1).

*Tabelle 1: Zuordnung konkreter Steuerungsinstrumente zu einzelnen Governance-Modellen*

Gruppen von Steuerungsinstrumenten	Regelung/Instrument	bürokratisch-oligarchisches Modell	Management-Modell
Regelungen/Instrumente mit Auswirkungen auf die Systemstruktur	Fachaufsicht durch die Landesebene	vorhanden	eingeschränkt
	Entwicklungsplanung für die Hochschulen	enge Vorgaben Landesebene	Hochschulen
	Berufungsrecht	Landesebene	Hochschulen
	Kontrakte zwischen Land und Hochschulen	nicht vorhanden	vorhanden
	Hochschulräte	nicht vorhanden	vorhanden
Regelungen/Instrumente der Hochschulfinanzierung des Landes	Globalhaushalt	nicht vorhanden	vorhanden
	Leistungsorientierte Mittelvergabe (LOM)	nicht vorhanden	vorhanden
Regelungen/Instrumente der Qualitätssicherung	Berichtswesen	vorhanden	nicht vorhanden

Zudem haben wir eine dritte Kategorie (b-m) eingeführt, die eine Übergangsform zwischen bürokratisch-oligarchischem Modell und Management-Modell darstellt. In dieser Kategorie finden sich Regelungen und Instrumente, die in ihrer Ausprägung weder dem klassischen bürokratisch-oligarchischen Verständnis entsprechen noch dem Management-Modell folgen. Ein Beispiel dafür sind Erprobungsklauseln. Insgesamt sind die zentralen Regelungsaspekte bzw. Instrumente in die Übersicht eingeflossen, die den Gruppen A, B und C zugeordnet werden können (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Hochschulsteuerungsinstrumente bürokratisch-oligarchischer (b) oder dem Management-Modell (M) entsprechender Ausprägung in den 16 Bundesländern (Stand: Dezember 2009)

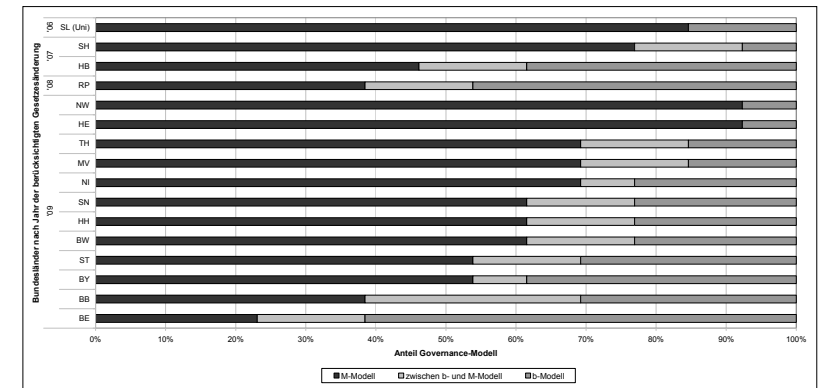
Gruppen von Steuerungsinstrumenten	Regelung/Instrument	Bundesländer 2009															
		BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
Regelungen/Instrumente mit Auswirkungen auf die Systemstruktur	Fachaufsicht	b	b	b	b	b	b	b	b	b	M	b	b	b	b	b	b
	Entwicklungsplanung für die Hochschulen <sup>1</sup>	b-m	b	M	b-m	b-m	b-m	M	M	M	M	M	M	M	b-m	M	M
	Berufungsrecht <sup>2</sup>	b-m	b	b	b-m	b	M	M	b-m	b-m	M	b	M	M	b	M	M
	Kontrakte	M	M	b	b-m	M	M	M	M	M	M	b-m	M	M	M	M	M
	Hochschulräte <sup>3</sup>	M	M	M	b-m	b	M	M	M	M	M	M	M	M	M	b-m	M
Regelungen/Instrumente der Hochschulfinanzierung des Landes	Globalhaushalt <sup>4</sup>	M	b-m	b-m	b	M	M	M	M	M	M	b-m	M	b-m	M	M	b-m
	Leistungsorientierte Mittelvergabe (LOM)	M	M	b	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M
Regelungen/Instrumente der Qualitätssicherung	Berichtswesen	M	M	b	M	b	M	M	M	M	M	b	M	M	M	M	M

Erläuterungen: <sup>1</sup> b-m = Land und Hochschulen, <sup>2</sup> b-m = kann der Hochschule übertragen werden, <sup>3</sup> b-m = Landeshochschulräte, <sup>4</sup> b-m = Erprobung auf Antrag. Quelle: Kamm/ Köller 2010, S. 667

Zur anschaulichen Darstellung der Ausgangssituation im Jahr 2009 in den 16 Bundesländern bzgl. der Verankerung bürokratisch-oligarchischer bzw. Management-Strukturen in den Hochschulgesetzen sind in der folgenden Abbildung 1 die Länder mit ihrem jeweiligen prozentualen Anteil am entsprechenden Governance-Modell dargestellt. Sie verdeutlicht, dass das Management-Modell im Vergleich der Hochschulsysteme der Bundesländer 2009 keineswegs rechtlich einheitlich verankert war. Während Hessen und Nordrhein-Westfalen hinsichtlich ihrer rechtlichen Regelungen jeweils weitgehend vollständig dem Management-Modell entsprachen und auch das Saarland (mit Bezug auf seine Universität) eine hohe Übereinstimmung mit dem Management-Modell zeigte, galt dies für andere Bundesländer nicht. Insbesondere in Berlin, Brandenburg und Rheinland-Pfalz war Hochschulsteuerung laut Hochschulgesetz im Jahr 2009 noch stark durch das bürokratisch-oligarchische Modell geprägt. Dort entsprach die Mehrheit der Regelungen und Instrumente dem klassischen Verständnis des bürokratisch-oligarchischen Modells, in Rheinland-Pfalz, Bayern und Bremen waren es aber auch bemerkenswerte Anteile. Für die meisten Bundesländer fällt auf, dass sie die Mehrzahl ihrer Hochschulsteuerungsinstrumente formal bereits an das Management-Modell angepasst haben,

jedoch auch über einige Instrumente verfügen, die keinem der beiden Modelle eindeutig zugeordnet werden können.

Abbildung 1: Hochschulsteuerungsinstrumente in den 16 Bundesländern zwischen b- und Management-Modell (Stand: Dezember 2009)



Erläuterungen: Analysebasis: die jeweils gültigen Landeshochschulgesetze

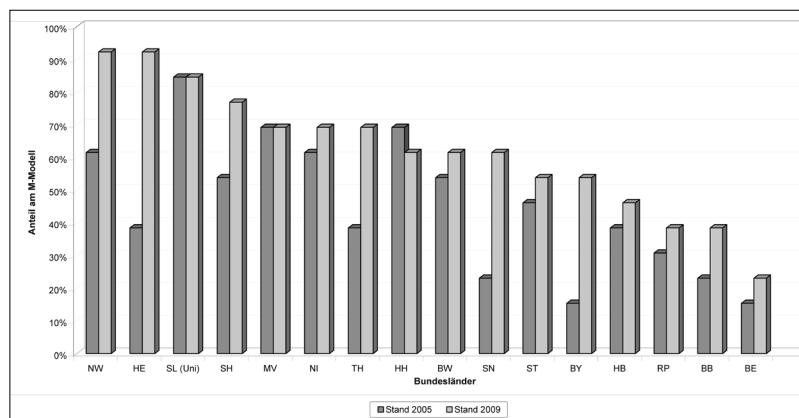
Quelle: Kamm/Köller 2010, S. 669

## 2.5 VERGLEICH DER ANTEILE AN STEUERUNGSTRUMENTEN DES MANAGEMENT-MODELLS IN DEN JAHREN 2005 UND 2009

Dass es sich bei der Umsetzung des Management-Modells in konkrete Instrumente um einen Prozess handelt, über den Instrumente in unterschiedlicher Reihenfolge eingeführt werden, zeigt sich auch in Abbildung 1. Die Mehrheit der Bundesländer hat im Jahr 2009 eine Veränderung an ihrem Hochschulgesetz vorgenommen: Die letzte Änderung im Saarland reicht in das Jahr 2006, in Bremen und Schleswig-Holstein in das Jahr 2007 und in Rheinland-Pfalz in das Jahr 2008 zurück. Die Ergebnisse weisen darauf hin, dass eine Erklärung des Governance-Modell-Anteils über den Zeitpunkt der letzten Änderung der Hochschulgesetze nicht zu greifen scheint. Andererseits wird so die Prozesshaftigkeit im Vergleich der Hochschulsteuerung deutlich. Dafür wurde die Hochschulsteuerung 2009 mit der im Jahr 2005 verglichen (Stand: 31. März 2005).

Aus Abbildung 2 geht hervor, wie hoch der Anteil des Management-Modells im Jahr 2005 war und wie sich dieser bis 2009 verändert hat. Das Saarland, Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern starteten mit einem Management-Modell-Anteil auf vergleichsweise hohem Niveau. In den Ländern Bayern, Berlin, Brandenburg und Sachsen war der Anteil des Management-Modells 2005 besonders niedrig. Zudem ist abgesehen von Hamburg und vom Saarland für alle Bundesländer eine Entwicklung des in den Hochschulgesetzen festgeschriebenen Instrumenten-Mixes hin zum Management-Modell festzustellen. Dass aus dem Ausgangsniveau im Jahr 2005 nicht unmittelbar auf den Management-Modell-Anteil 2009 geschlossen werden kann, zeigt das Beispiel Hessen. Während Hessens Management-Modell-Anteil 2005 auf mittlerem Niveau lag, lässt es im Vergleich dazu 2009 einige andere Bundesländer hinter sich. Auch wenn es sich bei der vorliegenden Analyse um eine Annäherung an die Hochschul-Governance der einzelnen Bundesländer handelt, die auf den rechtsverbindlichen Vorgaben, nicht aber ihrer faktischen Auswirkung beruht,<sup>10</sup> stellt der systematische Vergleich der Landeshochschulsysteme mithilfe der beiden Governance-Modelle, einen wichtigen Schritt hin zu einem besseren Verständnis der Veränderungen der Hochschulautonomie im deutschen Hochschulsystem dar.

Abbildung 2: Vergleich des prozentualen Anteils an Steuerungsinstrumenten des Management-Modells in den Bundesländern 2005 und 2009



Erläuterungen: Analysebasis: die jeweils gültigen Landeshochschulgesetze

Quelle: Kamm/Köller 2010

- 1| Diese Systematisierung und die Bestandsaufnahme für 2009 geht auch auf Arbeiten im Rahmen eines früheren Projektes des FiBS zurück (Dohmen [in Vorbereitung], Kamm/Köller 2010), die für diesen Beitrag teilweise überarbeitet und aktualisiert wurden. Wir möchten insbesondere Ruth Kamm herzlich für die Beantwortung von Fragen sowie für die Überlassung von Material danken.
- 2| Für jedes Governance-Modell steht eine spezifische Ausprägung von fünf Governance-Mechanismen. Die Ausprägungen des ersten Governance-Mechanismus, der staatlichen Regulierung, bewegen sich zwischen Detailsteuerung und Autonomie der Hochschule. Im Zentrum steht das Verhältnis der Akteure auf der Steuerungsebene Land – Hochschule. Auch der zweite Governance-Mechanismus, die zielbezogene Außensteuerung, ist fokussiert auf diese Steuerungsebene. Auf dieser Dimension wird abgebildet, inwiefern externe Akteure wie der Staat und Vertreter verschiedener Interessen Einfluss auf die Ziele von Hochschulen und ihren Organisationseinheiten nehmen können. In unterschiedlichem Ausmaß, in Bezug auf unterschiedliche Objekte und auf den verschiedenen Steuerungsebenen eines Hochschulsystems kann Wettbewerb etabliert sein. Dessen Ausprägung wird mit dem dritten Governance-Mechanismus, Wettbewerb, erfasst. Hierarchische Selbststeuerung bildet den vierten Governance-Mechanismus, beschrieben wird damit der Grad der Autonomie der Hochschulen im Verhältnis zur politischen Ebene. In dieser Hinsicht bezieht sich hierarchische Selbststeuerung auf die Steuerungsebene Land – Hochschule. Gleichzeitig wirkt sich die Ausgestaltung der hierarchischen Selbststeuerung auf die hochschulinterne Organisation, d. h. auf das Verhältnis zwischen Hochschulleitung, Leitungen der untergeordneten Organisationseinheiten einer Hochschule und anderen Hochschulangehörigen, aus und betrifft damit auch die hochschulinternen Steuerungsebenen. Die akademische Selbstorganisation schließlich beschreibt als fünfter Governance-Mechanismus den Umfang von Kompetenzen der Gremien der akademischen Selbstverwaltung innerhalb von Hochschulen. Damit wird auf hochschulinterne Akteurskonstellationen abgehoben.
- 3| Eine solche Quantifizierung lässt aber beispielsweise gerade die grafische Darstellung von Boer, Enders und Schimank (2007, S. 149) naheliegender erscheinen, denn die Autoren skalieren in ihrem Beitrag die Ausprägungen der fünf Governance-Mechanismen.
- 4| Es ist auf zwei mögliche Abweichungen zur tatsächlichen Umsetzung von Steuerungsinstrumenten in den Ländern hinzuweisen. Auf der einen Seite werden einige Instrumente nicht in allen Hochschulgesetzen geregelt, zum Teil existieren sie trotzdem, z. B. auf der Basis ergänzender Gesetzestexte oder Vereinbarungen zwischen Land und Hochschulen. Dies kann etwa Zielvereinbarungen zwischen der Landesebene und den Hochschulen betreffen. Auf der anderen Seite werden in einigen Hochschulgesetzen Steuerungsinstrumente erwähnt, die nicht entsprechend umgesetzt sind. Darunter fällt in einigen Bundesländern zum Beispiel die leistungsorientierte Mittelverteilung. Trotzdem kann von der "ko-evolutiven" Entwicklung von Hochschulsteuerungsinstrumenten und hochschulrechtlichen Regelungen ausgegangen werden (vgl. Seckelmann 2010, S. 227).
- 5| In den ursprünglich bei Kamm/Köller (2010) noch erwähnten Gruppen D und E finden sich hochschulintern genutzte Instrumente. Da es uns hier v. a. um die Steuerungsebene Land-Hochschulen geht, werden diese nachfolgend nicht weiter betrachtet.

- 6| *Hierzu zählt natürlich auch die Rechtsaufsicht. Unterstehen Hochschulen der Rechtsaufsicht, handeln sie aufgrund ihres Status als Selbstverwaltungskörperschaften im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsangelegenheiten frei. Zudem können ihnen von Seiten des Staates weitere Aufgaben übertragen werden. Die Rechtsaufsicht wird hier nicht weiter betrachtet, da sie sowohl für das Management-Modell als auch für das traditionelle bürokratische Modell der Hochschul-Governance typisch ist und hier keine grundsätzlichen Unterschiede bezüglich der Hochschulautonomie zu erwarten sind.*
- 7| *Die W-Besoldung, d. h. die leistungsbezogene Entlohnung von Professor/innen, wird nicht untersucht, weil sie nicht in den Landeshochschulgesetzen, sondern in anderen Landesgesetzen geregelt ist.*
- 8| *LOM-Systeme werden häufig mit indikatorbasierten Mittelverteilungsverfahren gleichgesetzt – unabhängig davon, ob allein leistungs- oder auch belastungsorientierte Kriterien in das Verfahren integriert sind.*
- 9| *Ursprünglich wurden hier von Kamm/Köller (2010) auch noch das Berichtswesen und die Akkreditierung herangezogen. Beim Berichtswesen steht die Verpflichtung der Hochschulen zur Informationsdarlegung im Vordergrund, wobei der Adressatenkreis variieren kann zwischen Akteuren der Landesebene, der Öffentlichkeit oder der Hochschulöffentlichkeit. Ein Berichtswesen besteht in beiden Governance-Modellen (vgl. Kanzlerarbeitskreis 2009: S. 19ff.), ähnlich gilt dies inzwischen auch für die Akkreditierung. Deshalb wird dies nachfolgend nicht weiter betrachtet.*
- 10| *Im Rahmen der für die Bestandsaufnahme zum Zeitpunkt 2009 zugrunde liegenden Datenerhebungen wurden auch Interviews mit Vertretern von Wissenschaftsministerien und Hochschulen durchgeführt. Die Auswertungen hierzu sollen im Zusammenhang mit der Publikation weiterer Ergebnisse verfügbar werden (vgl. Dohmen [in Vorbereitung]).*

## 3. HOCHSCHULAUTONOMIE IM JAHR 2009/10

### EINE DETAILLIERTE BESTANDSAUFNAHME

#### **3.1 INSTRUMENTE MIT AUSWIRKUNGEN AUF DIE HOCHSCHULSYSTEMSTRUKTUR**

##### **3.1.1 Fachaufsicht**

Ob ein Land gegenüber den Hochschulen nur eine Rechts- oder auch eine Fachaufsicht hat, ist im jeweiligen Hochschulgesetz festgeschrieben. Hat ein Land nur die Rechtsaufsicht, bedeutet dies, dass Entscheidungen der Hochschule lediglich dahingehend überprüft werden, ob sie mit den relevanten Rechtsverordnungen in Einklang stehen; hat ein Land darüber hinaus auch die Fachaufsicht, kann es auch dann eingreifen, wenn es inhaltlich mit den Entscheidungen der Hochschule nicht einverstanden ist. D. h. die Länderministerien können wesentlich stärker in die Hochschulen hineinwirken als bei der Rechtsaufsicht. So kann beispielsweise der Genehmigungsvorbehalt eines Landes bei Satzungen oder Veränderungen des Studienangebots (die nicht in Zielvereinbarungen oder anderen Verträgen geregelt sind) entfallen und der Hochschulleitung übertragen werden.<sup>1</sup>

Tabelle 3: Fachaufsicht des Landes

Auftrags- angelegenheiten	Bundesländer 2009															
	BW	BY	BE	BB <sup>1</sup>	HB	HH	HE <sup>1</sup>	MV	NI <sup>1</sup>	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
Personalverwaltung	X	X	X	X	X	X		X	X		X	X	X	X	X	
Vollzug Haushalts- angelegenheiten	X	X	X	X	X	X		X	X		X			X	X	X
Gebührenwesen (Erhebung von Beiträgen, Gebühren, Entgelten)	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X				X
Grundsätze Rechnungs- wesen	X				X	X		X					X			X
Studienjahreinteilung	X	X														
Ermittlung Ausbildungs- kapazität	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
Hochschulgliederung		X						X								X
Staatliche Prüfungen		X			X		X	X	X			X	X	X		
Bau- und Beschaffungs- angelegenheiten					X		X	X						X		
Verwaltung des den Hoch- schulen zur Verfügung ge- stellten Vermögens; Grund- stücke		X			X	X	X	X			X			X	X	X
Berufsausbildung nach dem Berufsausbildungsgesetz							X	X			X					X
Hochschulstatistik							X	X	X					X	X	X
Rechtsaufsicht über die Studentenschaft													X			
Studienförderung														X		

Anmerkungen: <sup>1</sup> Für Stiftungshochschulen existiert die staatliche Fachaufsicht grundsätzlich nicht.

Quelle: Landeshochschulgesetze (Stand: 01.08.2010); Hochschulzulassungsgesetz – HZG NRW (Stand: 01.08.2010); eigene Darstellung

Es zeigen sich deutliche Unterschiede in der Wahrnehmung von Auftragsangelegenheiten der Hochschulen. Eine vollständige Aufgabe der Fachaufsicht durch das Ministerium gab es in keinem der Länder. Allerdings beschränkte sich die Fachaufsicht des Ministeriums in Nordrhein-Westfalen auf die Ermittlung der Ausbildungskapazitäten, die ihrerseits in fast allen Ländern – mit Ausnahme Berlins, Brandenburgs und Sachsens – der Fachaufsicht unterlag. Vergleichsweise sehr begrenzt war die Fachaufsicht auch in Brandenburg und Berlin, wo dies jeweils nur für die Personalverwaltung, den Vollzug der Haushaltsangelegenheiten und das Gebührenwesen galt. Demgegenüber konnte das Land in Mecklenburg-Vorpommern eine Vielzahl an Angelegenheiten über die Fachaufsicht inhaltlich, im Zweifel über Weisungen, regeln. Eine Ausnahme bilden die Stiftungshochschulen in Brandenburg, Hessen und Niedersachsen.

Für diese gibt es grundsätzlich keine staatliche Fachaufsicht (siehe Tabelle 3).

### 3.1.2 Entwicklungsplanung

In allen 16 Bundesländern wurden Instrumente der Entwicklungsplanung angewendet (siehe Tabelle 4). Es gab hierbei jedoch Unterschiede in den Verantwortlichkeiten. Die Landesministerien bzw. Senatsverwaltungen tragen in sechs Bundesländern die Hauptverantwortung für die Hochschulentwicklungspläne. Abweichend wurde in Berlin die Verantwortung für die Hochschulentwicklungspläne der Universitäten einer Landeskommission übertragen.<sup>2</sup> In Baden-Württemberg, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein gab es keinen Landeshochschulentwicklungsplan. In Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen wurde die Entwicklungsplanung als gemeinsame Aufgabe von Land und Hochschulen definiert. In Hessen wurden zur Umsetzung der Steuerungsziele vertragsförmige Vereinbarungen zwischen dem Ministerium und den Hochschulen abgeschlossen.

Unter Berücksichtigung der staatlichen Entwicklungsplanung bzw. in Abstimmung mit dem zuständigen Ministerium stellten die Hochschulen in 14 Ländern eigene Entwicklungspläne auf. Lediglich in Berlin und Hessen gab es keine gesetzlich vorgeschriebenen Entwicklungspläne auf Hochschulebene. In Berlin wurden jedoch hochschulindividuelle Entwicklungspläne in den Hochschulverträgen erwähnt.

Ferner war es in sechs Ländern die Aufgabe der Fachbereiche Entwicklungspläne aufzustellen. Dabei handelte es sich um Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt.

### 3.1.3 Berufungen

Personalentscheidungen stellen weitere Bausteine im Hinblick auf die Funktionsweise von Anreiz- und Steuerungsmechanismen dar. Der Spielraum, eigenständig über das Personal entscheiden zu können, erlaubt Hochschulen, schneller, konkrete Ziele bezüglich ihrer Hochschulentwicklung zu verfolgen. Grundsätzlich besteht seit der Föderalismusreform in allen Bundesländern die Möglichkeit, die Berufung von Professoren vollständig in die Verantwortung der Hochschulen zu übertragen.

Tabelle 4: Struktur- und Entwicklungsplanung

Land	Strukturplanung für das Landeshochschulsystem	Hochschulindividuelle Entwicklungsplanung	Entwicklungsplanung als gemeinsame Aufgabe von Land und Hochschule definiert	Vorgeschriebene Entwicklungsplanung auf Fachbereichsebene
BW		X		X
BY	gemeinsam	X	X	
BE	Landeskommission <sup>1</sup>			
BB		X		X
HB	Schwerpunkt Ministerium	X		
HH	X			
HE			X	
MV	gemeinsam	X	X	X
NI	Schwerpunkt Ministerium	X		
NW	Schwerpunkt Ministerium	X		X
RP		X		
SH		X		
SL	Schwerpunkt Ministerium	X		
SN	gemeinsam	X	X	X
ST	Schwerpunkt Ministerium	X		X
TH	Schwerpunkt Ministerium	X		

Anmerkungen: <sup>1</sup> Die Landeskommission besteht nur für die Universitäten  
 Quelle: Landeshochschulgesetze (Stand 01.08.2010); SBWF BE (o.J.)

Tabelle 5 (Seite 29) zeigt die Regelungen zum Berufungsrecht. In den vier Ländern Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen lag das Berufungsrecht generell bei den Hochschulen, ohne dass das Land beteiligt werden musste. In Niedersachsen, dem Saarland und in Thüringen konnte das Berufungsrecht auf die Hochschule übertragen werden. Die Berufungszuständigkeit für Juniorprofessuren lag in Bayern beim Präsidenten der Hochschule. Über die Berufung von regulären Professoren entschied weiterhin der Minister bzw. die Ministerin. In Schleswig-

Holstein war das Ministerium zwar am Berufungsverfahren beteiligt, beschränkte sich jedoch auf ein Widerspruchsrecht über die Inhalte der Berufungsausschreibung. In Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt fanden die Berufungen in Abstimmung mit den zuständigen Ministerien statt.

Die Möglichkeit der Berufung von Professoren bzw. Professorinnen auf Probe war in fast allen Ländern vorgesehen. In Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz war nur für Juniorprofessoren bzw. Juniorprofessorinnen eine Probezeit vorgesehen. Das Saarland bildete die Ausnahme, hier gab es keine Probezeiten.

Tabelle 5: Berufungen

Land	Berufungen über die Hochschulen aus (ohne Beteiligung des Ministeriums)	Beamte auf Probe
BW		X
BY	(X)	X
BE		X
BB		X
HB		X
HH	X	X
HE	X	X
MV		X
NI	übertragbar	X
NW	X	(X)
RP		(X)
SH	(X)	X
SL	übertragbar	
SN	X	X
ST		X
TH	Schwerpunkt Ministerium	X

Anmerkungen: (X)= gilt nur eingeschränkt; übertragbar= Berufungsrecht auf die Hochschulen übertragbar  
 Quellen: Landeshochschulgesetze (Stand 01.08.2010); Franz/Trümpler 2010; eigene Darstellung

### 3.1.4 Kontraktelemente

Vertragsförmige Vereinbarungen kommen im Hochschulbereich in unterschiedlicher Form und zwischen verschiedenen Akteuren zum Einsatz. Grundidee von vertragsförmigen Vereinbarungen im öffentlichen Sektor ist, dass der Staat mit den Hochschulen für einen festgelegten Zeitraum Leistungsziele vereinbart und eine Aufgabenverteilung verabredet. Während Hochschulverträge und Zielvereinbarungen materiell gleichwertig sind und hochschulindividuell abgeschlossen werden, gelten Rahmenverträge für alle Hochschulen eines Landes und regeln die Entwicklung des Hochschulsystems.

Tabelle 6: Kontraktelemente zwischen Land und Hochschulen

Land	Rahmenverträge	Zielvereinbarungen zwischen Land und Hochschule	Hochschulverträge mit Zielvereinbarungscharakter
BW	X	X	
BY	X	X	
BE			X
BB	(X)	X	
HB	X	X	
HH	X	X	
HE	X	X	
MV		X	
NI	X	X	
NW	X	X	
RP		X	
SH	X	X	
SL		X	
SN	X	X	
ST	X	X	
TH	X	X	

Anmerkungen: (X) = Hochschulpakt wird zwischen Landesrektorenkonferenz und Hochschulen geschlossen.

MWFK BB 2007b; SBW HB o.J.a, b; BWF HH o. J.a; HMWK HE 2005; HMWK HE 2010; Landtag-MV 2007; NMWK NI o.J.a; Leibnitz Universität Hannover 2009 (u. a.); MIWFT NRW o. J.a; MBWJK RP 2007; SMWK SN 2003; MK ST 2009a; 2009b; MK ST 2007; MWV SH 2008; KM TH 2007.

Quellen: Landeshochschulgesetze (Stand 01.08.2010); MWK-BW 2007; StMWFK o.J.a; SBWF BE o. J.

In allen Ländern hatten sich bereits 2009 Kontraktelemente zur Vereinbarung von Rahmenbedingungen bzw. Zielvorgaben etabliert (siehe Tabelle 6, S. 30). Ein (Landes-)Hochschulpakt<sup>3</sup> bzw. Rahmenvertrag wurde in elf Bundesländern (Ausnahmen: Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Rheinland-Pfalz) über einen Zeitrahmen zwischen drei und sieben Jahren abgeschlossen. Brandenburg verfügte ebenfalls über einen Hochschulpakt, jedoch wurde dieser nicht zwischen der Landesregierung und den Hochschulen abgeschlossen, sondern zwischen der Brandenburgischen Landesrektorenkonferenz und den Hochschulen. Zielvereinbarungen zwischen den jeweiligen Landesregierungen und den einzelnen Hochschulen wurden in allen Hochschulgesetzen, außer in Berlin und Rheinland-Pfalz, im Rahmen der Hochschulentwicklung festgesetzt. In Brandenburg sowie in Rheinland-Pfalz war der Abschluss von Zielvereinbarungen zwischen dem Land und den Hochschulen nicht verpflichtend. Hochschulverträge mit Zielvereinbarungscharakter fanden nur im Berliner Hochschulgesetz ihre Entsprechung.

### 3.1.5 Hochschulräte

Hochschulräte sollen eine Schnittstelle zwischen Hochschulen und externen Akteuren darstellen. Sie sind mit externen, zum Teil zusätzlich mit hochschulinternen, Akteuren besetzt und mit unterschiedlichen Befugnissen ausgestattet (Pasternack 2009). Die Aufgaben können von der reinen Beratungsfunktion bis hin zu weitreichenden Mitbestimmungs- und Kontrollrechten in der Hochschule reichen. Durch Hochschulräte soll externer Sachverstand in die Hochschulen integriert, die stärkere Rückbindung an die Öffentlichkeit sowie Unterstützung in der langfristigen Ausrichtung und strategischen Planungsfähigkeit ermöglicht werden (Bogumil et al. 2007, 2011). Bis auf Bremen hatten sich in allen Ländern Hochschulräte etabliert.<sup>4</sup> Tabelle 7 zeigt, mit welchen Kompetenzen Hochschulräte ausgestattet waren.



Tabelle 7: Kompetenzen der Hochschulräte

	Sachentscheidungen			Wahl der Hochschul- schulleitung
	Beschluss- fassung	Mitwirkung an Beschlussfassung	Zustimmung	
BW	Entwicklungsplan; Haushalt		Hochschulverträge; Hochschuleinrichtungen	
BY	Studiengänge	Grundordnung; Entwicklungsplan; Hochschulgliederung		X
BE	Haushalt	Hochschulgliederung		(X)
BB		Entwicklungsplan		
HB	kein Hochschulrat			
HH	Grundordnung; Entwicklungsplan; Haushalt			X
HE	nur beratend			
MV	nur beratend			
NI	nur beratend			
NW			Entwicklungsplan; Zielvereinbarungen; Haushalt	X
RP			Grundordnung; Hochschulgliederung; Entwicklungsplan; Haushalt	(X)
SL		Entwicklungsplan	Haushalt; Hochschulgliederung	X
SN			Entwicklungsplan; Wirtschaftsplanentwurf	
ST	nur beratend			
SH	Entwicklungsplan; Haushalt			
TH			Grundordnung; Entwicklungsplan; Haushalt	X

Anmerkungen: (X)= Mitwirkung an Beschlussfassung

Quellen: Landeshochschulgesetze (Stand 01.08.2010); eigene Darstellung

Die Kompetenzen der Räte variierten zwischen Beschlussfassung,<sup>5</sup> der Mitwirkung an Beschlussfassung/Zustimmung sowie dem eines „reinen“ Beratungsgremiums. Über Beschlussfassungskompetenzen in Sachangelegenheiten verfügten Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hamburg und Schleswig-Holstein. Hierbei handelte es sich um die Themen Entwicklungsplanung (Baden-Württemberg, Hamburg und Schleswig-Holstein), Haushalt/Mittelzuweisung (Baden-Württemberg, Berlin, Hamburg, Schleswig-Holstein) und Studiengänge (Bayern). Hochschulräte, die die Entwicklungsplanung beschlossen, gab es in Bayern, Berlin, Brandenburg und im Saarland. Die Hochschulräte in Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt übten ausschließlich beratende Funktionen aus. Die restlichen Hochschulräte verfügten über Zustimmungs- bzw. Vetokompetenzen. Hauptsächlich waren die Hochschulräte an der Struktur- und Entwicklungsplanung (neun Hochschulräte) und den Grundsätzen der Mittelvergabe/Haushalt (neun Länder) beteiligt. In fünf Ländern war der Hochschulrat für die Wahl der Hochschulleitung zuständig.

Darüber hinaus wurden auch die Zusammensetzung und das Besetzungsverfahren der Hochschulräte untersucht. In neun Ländern sind die Hochschulräte ausschließlich oder mehrheitlich mit hochschulexternen Mitgliedern besetzt. Brandenburg war das einzige Bundesland, in dem keine externen Mitglieder im Hochschulrat vertreten waren. In Hamburg konnten die Hochschulen frei über die Besetzung des Rats entscheiden. Nordrhein-Westfalen und Thüringen gaben eine Höchst- und Mindestzahl für die Besetzung mit hochschulexternen Ratsmitgliedern vor. Ausschließlich extern besetzte Hochschulräte hatten tendenziell weniger Kompetenzen als solche, in denen auch Hochschulmitglieder vertreten sind (Baden-Württemberg, Bayern, Berlin und Hamburg). Eine Ausnahme bildete Sachsen-Anhalt.

In Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Sachsen entschied das Ministerium über die hochschulexternen und die Hochschule über die hochschulinternen Mitglieder des Hochschulrats, während das Land in Brandenburg und Berlin über alle Mitglieder befand. Die Hochschulen entschieden in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein weitgehend eigenständig über die Besetzung. In den verbleibenden Ländern entschieden Ministerium und Hochschulen gemeinsam bzw. zu gleichen Anteilen über die Hochschulratsmitglieder.

## 3.2 INSTRUMENTE ZUR HOCHSCHULFINANZIERUNG DES LANDES

### 3.2.1 Globalhaushalte/Haushaltsflexibilisierung

Bei Globalhaushalten wird den Hochschulen im Gegensatz zur Kameralistik – der klassischen Form der Mittelzuteilung – ein eigenverantwortlicher Umgang mit finanziellen Ressourcen gestattet, was einen Verzicht des Staates auf den direkten Einfluss auf einzelne Ausgabenarten bedeutet. Hochschulen erhalten jährlich pauschale Zuweisungen von Mitteln, die sie selbstständig entsprechend ihrer Ziele und Aufgaben einsetzen. Oftmals wird letztlich nur noch zwischen zwei Haushaltstiteln differenziert: den laufenden Mitteln und den Mitteln für Investitionen.

Tabelle 8 kann man entnehmen, dass sich Globalhaushalte ohne Einschränkungen in zwölf Bundesländern etabliert hatten. Reformansätze zeigten die Länder Bayern, Brandenburg und Rheinland-Pfalz, in denen Modellversuche gestartet wurden. Thüringen war das einzige Bundesland, in dem es keine Haushaltsflexibilisierung in Form von Globalhaushalten gab.

Tabelle 8: Globalhaushalt

Land	Globalhaushalt
BW	X
BY	(X)
BE	X
BB	(X)
HB	X
HH	X
HE	X
MV	X
NI	X
NW	X
RP	(X)
SH	X
SL	X
SN	X
ST	X
TH	

Anmerkungen: (X) = Modellversuche; noch keine flächendeckende Einführung  
 Quellen: Landeshochschulgesetze (Stand: 01.08.2010); MWFK BW o. J.b; SBWF BE o.J.; Statistisches Landesamt Brandenburg 2007; NMWK NI o. J.b; MWWFK RP 2005; eigene Darstellung

### 3.2.2 Leistungsorientierte Mittelvergabe

Die Anwendung von Leistungskriterien bei der Zuweisung finanzieller Mittel stellt ein zentrales Element bei der Umsetzung neuer Steuerungsmodelle im Hochschulwesen dar, und wachsende Freiräume der Hochschulen gehen oft mit der Implementierung zunehmend wettbewerblicher Rahmenbedingungen einher. Hierbei wird ein Teil des Hochschulbudgets an die Hochschulen als indikatorgestützte Mittelzuweisung vergeben. Diese Form der formelgebundenen Hochschulfinanzierung umfasst sowohl die leistungsorientierte Mittelverteilung, also auch die Grundverteilung der Zuschüsse. Letztere wird nicht wettbewerblich vergeben und basiert fast immer auf Belastungskriterien.

In 13 Bundesländern war die leistungsorientierte Mittelvergabe 2009 Bestandteil des Mittelzuweisungssystems vom Land an die Hochschulen. In Bremen war die leistungsorientierte Mittelvergabe zu dieser Zeit aus finanziellen Gründen ausgesetzt. Im Saarland war eine leistungsorientierte Mittelvergabe im Rahmen einer Zielvereinbarung mit der Universität und seit 2008 auch mit der Hochschule für Technik und Wirtschaft festgelegt. Sachsen-Anhalt plante 2011 erstmalig ein System der leistungsorientierten Mittelvergabe einzuführen (was inzwischen erfolgte).

Tabelle 9: System der leistungsorientierten Mittelvergabe

Land	System der leistungsorientierten Mittelvergabe
BW	X
BY	X
BE	X
BB	X
HB	derzeit ausgesetzt
HH	X
HE	X
MV	X
NI	X
NW	X
RP	X
SH	X
SL	(X)
SN	X
ST <sup>1</sup>	X
TH	X

Anmerkungen: <sup>1</sup> Einführung 2011

Quellen: Landeshochschulgesetze (Stand: 01.08.2010); MWFK BW o.J.a; SBWF BE o.J.; HIS 2006a, b, c; HIS 2007; HIS 2009; LH HE 2010; Hillmer 2008; MIWFT NRW 2007; MWWF K RP 2005; MBKW SL 2007; LR SH o.J.; KM TH 2009; eigene Darstellung

### 3.3 INSTRUMENTE DER QUALITÄTSSICHERUNG AUF DER STEUERUNGSEBENE LAND – HOCHSCHULE

Instrumente der Autonomiesteigerung von Hochschulen werden üblicherweise durch Qualitätssicherungsinstrumente flankiert.<sup>6</sup> Durch diese soll die Steuerung und Kontrolle hochschulischen Handelns in Bezug auf die verschiedenen Qualitätsdimensionen abgesichert werden. Darunter sind insbesondere externe Evaluationen als Qualitätssicherungsinstrumente mit direktem Bezug auf staatliche Regulierung zu nennen.

Wie Tabelle 10 (Seite 37) entnommen werden kann, waren – abgesehen von Bayern und Bremen – in allen Bundesländern externe oder interne Evaluationen durchzuführen. In zwei Dritteln der Länder waren beide Instrumente gleichzeitig verankert. Eine Akkreditierung der Studiengänge fand in allen 16 Ländern statt. In Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Thüringen waren sowohl interne und externe Evaluationen als auch Akkreditierungen vorgeschrieben.

Tabelle 10: Gesetzlich vorgeschriebene Evaluationen und Akkreditierung

Land	Interne Evaluation	Externe Evaluation	Akkreditierung
BW	X	X	X
BY			X
BE	X		X <sup>1</sup>
BB	X		X
HB			X
HH	X	X	X
HE	X	X	X
MV	X		X
NI	X	X	X
NW	X	X	X
RP	X		X
SH	X	X	X
SL	X	X	X
SN	X	X	X
ST	X	X	X
TH	X	X	X

Quellen: Landeshochschulgesetze (Stand: 01.08.2010); Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung o.J.; eigene Darstellung

- 1| *Weitere Aufgaben der Fachaufsicht berührten die Verwaltung der (finanziellen) Mittel und Ressourcen.*
- 2| *Eine vergleichbare Kommission für die Fachhochschulen existierte nicht.*
- 3| *Der Terminus „Hochschulpakt“ bezieht sich hier auf Landes-Hochschulpakete und ist nicht identisch mit dem zwischen Bund und Ländern geschlossenen Hochschulpakt zur Steigerung der Studienplatzkapazitäten bzw. der Qualität der Lehre.*
- 4| *Im Saarland verfügte nur die Universität über einen Hochschulrat. Im Hochschulgesetz der Hochschule für angewandte Wissenschaft gab es keine solche Regelung.*
- 5| *Räte, die über Beschlussfassungskompetenzen verfügen, sind auch inhaltlich an Entscheidungsprozessen beteiligt, während Räte mit Zustimmungskompetenz lediglich ein Veto einlegen können.*
- 6| *So formulierten jüngst Flöther/Krücken (2015, S. 8) zur Governance von Hochschulen: „Indem sich der Staat als dominanter Governance-Akteur zunehmend aus der Detailsteuerung zurückzieht (...), müssen diese in ganz anderer Weise ihre internen Prozesse organisieren und hierfür entsprechende Selbststeuerungskapazitäten aufbauen. (...) Nur indem diese Fragen systematisch (...) beantwortet werden, lässt sich für die Hochschulen relevantes Steuerungswissen generieren, das es ihnen erlaubt, gestiegenen Rechenschaftspflichten („accountability“) nachzukommen und sich strategisch auf künftige Entwicklungen einzustellen.“*

## 4. HOCHSCHULAUTONOMIE 2014

### AKTUELLE BESTANDSAUFNAHME

Zunächst erfolgt hier die Beschreibung der aktuellen Situation der Hochschulautonomie im Jahr 2014. Anschließend erfolgt der systematische Vergleich der aktuellen Ausprägung von Instrumenten der Hochschulsteuerung mit derjenigen im Jahr 2009/10. Bei der Auswahl der Bundesländer wurde, vom Erkenntnisinteresse dieser Studie ausgehend, die zuvor am Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie (FiBS) erarbeitete Gruppierung der Bundesländer nach Governance-Modellen anhand der Daten aus dem Jahr 2009 zugrunde gelegt. Bei dieser Gruppierung zeigte sich, dass einige wenige Bundesländer durch einen besonders hohen Anteil von Hochschulsteuerungsinstrumenten nach dem Management-Modell hervortreten, während einige wenige durch einen besonders niedrigen Anteil gekennzeichnet sind. Dazwischen findet sich eine größere Anzahl von Bundesländern, die weder durch einen besonders hohen noch einen besonders niedrigen Anteil auffallen und durch eher durchschnittliche Anteile geprägt sind. Angelehnt an die zentrale These dieser Untersuchung – ob tatsächlich ein Rückgang der Autonomie zu beobachten ist – wurden zuerst die Bundesländer mit einem besonders hohen Anteil von Hochschulsteuerungsinstrumenten nach dem Management-Modell ausgewählt. Dies waren mit Stand 2009 Nordrhein-Westfalen und Hessen. Um aber die Vielfalt der unterschiedlichen

Ausgangslagen in den Bundesländern in möglichst großer Breite zu erfassen, wurden nach dem Prinzip des „maximal kontrastierenden Vergleiches“ bzw. des „theoretical sampling“ nach Strauss/Corbin (1996) auch die Bundesländer ausgewählt, die durch einen besonders niedrigen Anteil gekennzeichnet sind. Dies sind Berlin, Brandenburg und Rheinland-Pfalz. Um schließlich auch „unauffällige“ Bundesländer einzubeziehen, wurden auch Bundesländer betrachtet, die durch durchschnittliche Anteile geprägt sind. Dies sind Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt.

#### **4.1 BUNDESLÄNDER MIT HOHER AUTONOMIE DER HOCHSCHULEN**

##### **4.1.1 Nordrhein-Westfalen**

In Nordrhein-Westfalen gab es im Zusammenhang mit den Beratungen für das jüngste vom Landtag beschlossene Hochschulzukunftsgesetz (HZG) intensive Diskussionen über eine mögliche Rücknahme vorher gewährter Autonomie. Die Diskussionen machten sich insbesondere daran fest, dass die Hochschulen weiter wie zuvor ohne Einmischung von außen eigene Schwerpunkte setzen und frei über Personal und Haushalt entscheiden wollten. Das Ministerium wollte demgegenüber wieder mehr eigene Gestaltungsspielräume in der Hochschulpolitik geltend machen und beispielsweise über die Verwendung der Steuergelder mitentscheiden, weshalb die Regelungen zur Fachaufsicht und zur Entwicklungsplanung deutlich zugunsten des Ministeriums geändert werden sollten: Dies wurde von einigen Rektoren heftig kritisiert. So wurde z. B. der Rektor der Universität Köln von der Deutschen Universitätszeitung (*duz* Nr. 10/2014, S. 32)<sup>1</sup> mit der Aussage zitiert, dies sei ein „Frontalangriff auf die Wissenschaftsfreiheit“. Letztlich wurde das Gesetz nach einigen Nachbesserungen und Abschwächungen der Regelungen zur Fachaufsicht zum 01.10.2014 in Kraft gesetzt.

Mit Blick auf die verabschiedeten Neuregelungen werden aus Sicht eines zuständigen Fachvertreters des Ministeriums folgende Punkte als zentrale Veränderungen der letzten fünf Jahre genannt:

- Bezüglich der Fachaufsicht ist es nun möglich, ministerielle Rahmenvorgaben vorzusehen, so bezüglich Haushalt und Wirtschaftsführung (beispielsweise zur Verwendung von Ressourcen zur IT-Infrastruktur wie der SAP-Einführung für alle oder eine Gruppe von Hochschulen, die im Paket für eine größere Anzahl von Hochschulen deutlich ressourceneffizienter möglich wäre). Allerdings wird hierzu angemerkt, dass der Staat dies nicht in Anspruch nehmen muss. Es wird auch für wenig wahrscheinlich gehalten, dass dies in nächster Zeit geschehen wird.
- Die Entwicklungsplanung der Hochschulen wird als politische Notwendigkeit benannt, die zwar intensiv diskutiert wurde, die aber in absehbarer Zukunft aufgrund der Proteste der Hochschulen nicht angewandt werden soll.
- Zu Zielvereinbarungen und Kontrakten (früher „Ziel- und Leistungsvereinbarungen“ – ZLV, neue Bezeichnung in NRW „Hochschulverträge“, wie bereits länger in Berlin und Brandenburg) gab es im vergangenen Jahr intensive Diskussionen, die darin gipfelten, dass die Hochschulen sie nicht unterzeichneten, weil sie ihre Autonomie zu sehr eingeschränkt sahen, woraufhin Änderungen erfolgten (siehe nachfolgender Abschnitt).
- Zur leistungsorientierten Mittelverteilung wird mitgeteilt, dass deren Budgetanteil unter der Vorgängerregierung von einem niedrigen Niveau ausgehend weiter verringert wurde und schließlich bei 0,3 Prozent der Gesamtzuweisungen gelegen habe. Eine Ablösung durch eine Leistungsbudgetierung werde erarbeitet.

Vergleicht man die letztlich im Gesetz verabschiedeten Regelungen mit den zwischenzeitlich diskutierten, dann erfolgten „Rückschritte“ bezüglich der Hochschulautonomie nur in begrenztem Umfang; allerdings dürfte dies nicht zuletzt auch auf den massiven Widerstand der Hochschulen zurückzuführen sein.

##### **4.1.2 Hessen**

Vergleicht man den aktuellen Stand der Landesgesetzgebung (Hochschulgesetz Hessen – HSchulG HE vom 14.12.2009, Gesamtausgabe in der Gültigkeit vom 09.10.2014 bis 31.12.2015, zuletzt geändert am 14.09.2014) mit den Auswertungen zum Jahr 2009, so lassen sich nur

wenige Änderungen identifizieren, welche u. E. meist nicht die Hochschulautonomie betreffen. Die einzige Regelung im aktuellen Gesetz, die die Autonomie betrifft und für die sich eine Änderung ergab, ist die zur Entwicklungsplanung. So heißt es dort zunächst: „Die Hochschulen stellen eigenverantwortlich ihre Entwicklungsplanung auf. Zur Verwirklichung der Ziele der Entwicklungsplanung schließt das Ministerium mit den Hochschulen Zielvereinbarungen über die mehrjährige Entwicklung ab.“ (§7 (2) HSchulG HE). Zwei Absätze weiter heißt es allerdings: „Soweit eine Zielvereinbarung zwischen Hochschule und Ministerium nicht zustande gekommen ist, kann das Ministerium Zielvorgaben für die Gegenstände der Zielvereinbarungen nach Abs. 2 Satz 3 erlassen. Diese sind mit den Präsidien der betroffenen Hochschulen zu erörtern.“ (§7 (2) HSchulG HE). Die Entwicklungsplanung erfolgt zwar zunächst durch die Hochschule, kann aber letztlich, wenn das Land mit den Vorstellungen der Hochschule nicht einverstanden ist (oder umgekehrt) und eine Zielvereinbarung nicht zustande gekommen ist, (ggf.) mittels Zielvorgaben vom Land bestimmt werden. Daher wird sie hier nicht dem Management-Modell, sondern dem Zwischenmodell zugeordnet. Für die übrigen Hochschulsteuerungsinstrumente wird der Stand der Auswertungen aus dem Jahr 2009 übernommen.

## 4.2 LÄNDER MIT STARKER STELLUNG DES MINISTERIUMS

### 4.2.1 Berlin

In Berlin gab es aus Sicht der Senatsverwaltung nur relativ wenige Veränderungen bezüglich der Hochschulautonomie in den vergangenen fünf Jahren. Dabei gab es keine für die Hochschulautonomie bedeutsamen Veränderungen bei Fachaufsicht,<sup>2</sup> Entwicklungsplanung der Hochschulen, Zielvereinbarungen/Kontrakte zwischen Land und Hochschulen, Globalhaushalte/Übertragbarkeit von Mitteln ins nächste Haushaltsjahr sowie der leistungsbezogenen Mittelzuweisung, die auf hochschulrechtliche Änderungen zurückgehen. Änderungen gab es jedoch beim Berufungsrecht, bei den Hochschulräten bzw. Kuratorien sowie den externen Evaluationen:

- Das Berufungsrecht erfuhr zwar keine grundlegenden Änderungen, es gab aber einige Veränderungen zur Konkretisierung der Chancengleichheit sowie zu Stellen mit Aufgabenschwerpunkt Lehre. Für Letztere werden jetzt Nachweise über mehrjährige Erfahrungen in der Lehre

oder umfassende didaktische Fort- und Weiterbildungen verlangt (vgl. § 100 BerlHG). Bei diesem Steuerungsinstrument bleibt es insgesamt dabei, dass die Hochschulen das Berufungsrecht nicht selbst ausüben.

- Für die Hochschulräte bzw. Kuratorien wurden laut Senatsverwaltung die ursprünglich als Experimentierklausel zu ihrer Zusammensetzung vorgesehenen Regelungen in die „normale“ Rechtssetzung überführt, wodurch die Hochschulen regulär mehr Freiheiten erhalten sollen (vgl. auch § 126 BerlHG: Übergangsregelungen).
- Zu vorgeschriebenen externen Evaluationen findet sich eine Regelung im Zusammenhang mit der Akkreditierungspflicht durch den Verweis darauf, dass diese durch anerkannte unabhängige Einrichtungen zu erfolgen hat (vgl. § 8a BerlHG).<sup>3</sup> Damit sind – jedenfalls für den Bereich der Lehre – externe Evaluationen vorgeschrieben.

Allerdings gibt es über die auf hochschulrechtlichen Änderungen basierenden Veränderungen bezüglich der Hochschulautonomie hinausgehend einige Änderungen, die auf die Berliner Hochschulverträge zurückgehen und mit einer Betrachtung des Landeshochschulrechts nicht erfasst werden. Dies betrifft insbesondere die leistungsorientierte Mittelvergabe, bei der die Senatsverwaltung über die Hochschulvertragsverhandlungen stark eingebunden ist und die die Hochschulen daher nur in begrenztem Umfang autonom regeln können.<sup>4</sup>

### 4.2.2 Brandenburg

In Brandenburg gab es in den vergangenen fünf Jahren einige Veränderungen der Hochschulautonomie, die überwiegend durch Änderungen des Brandenburgischen Hochschulgesetzes erfolgten. Dazu gehören:

- eine Erweiterung der Fachaufsicht um die Hochschulzulassung als staatliche Aufgabe: Die schon implizit vorhandene Ermächtigung für das Wissenschaftsministerium, Hochschulentwicklungspläne nach Anhörung der Hochschulen zu erlassen, ist inzwischen ausdrücklich geregelt;
- das Berufungsrecht: gesetzliche Einführung eines Berufungsbeauftragten an den Hochschulen entsprechend den einschlägigen Empfehlungen des Wissenschaftsrats;

- die bestehenden Regelungen zu Zielvereinbarungen wurden ergänzt um Regelungen zu Hochschulverträgen, deren Regelungsgegenstände, Laufzeit etc.;
- das Vorschlagsrecht für Hochschulpräsidentinnen liegt nicht mehr beim Landeshochschulrat, sondern nunmehr bei einer Findungskommission, in der die Hochschule vertreten ist;
- eine weitgehende Stellenplanflexibilisierung ist unterhalb einer gesetzlichen Regelungsebene für den Hochschulbereich festgelegt worden.

Die bestehenden Regelungen zur Übertragung des Berufsrechts, zum Landeshochschulrat, den Globalhaushalten, der leistungsorientierten Mittelvergabe und Evaluationen sind dagegen nach Angaben des zuständigen Ministeriums im Wesentlichen unverändert. Aus Sicht des Präsidenten der Universität Potsdam, der größten Universität in Brandenburg, stellen sich die Veränderungen der Hochschulautonomie im gesetzlichen bzw. vereinbarten Verhältnis zwischen dem Land und seiner Hochschule wie folgt dar:

- Insgesamt wird ein Trend zur Einschränkung der Autonomie gesehen.
- Einschränkungen der Autonomie sieht er beispielsweise in der Entwicklungsplanung der Hochschulen, insbesondere im Zusammenhang damit, dass ein relativ großer Teil – etwa ein Viertel – der Haushaltsmittel nur noch zweckgebunden vergeben wird. Dies betreffe beispielsweise die Festlegung, wie viele Studienplätze für welches Fach vorgehalten werden müssen, wie das Verhältnis von Bachelor- zu Masterstudienplätzen aussehen solle, aber auch die Ausrichtung der Studienangebote. Beispielsweise habe es die Auflage durch das Ministerium gegeben, einen Bachelorstudiengang Rechtswissenschaften einzurichten. Gelegentlich betreffe dies aber auch die Setzung von Forschungsschwerpunkten. So habe es im Zusammenhang mit Verhandlungen über finanzielle Mittel den ausdrücklichen Willen des Landes gegeben, die Inklusionspädagogik an der Universität Potsdam stark zu machen, ebenso das Research Center Sanssouci. Dies wurde zwar letztlich konsensual vereinbart. In den Verhandlungen musste aber lange über die konkrete finanzielle und personelle Ausstattung solcher zusätzlicher Aktivitäten diskutiert werden, vor dem Hintergrund, dass die Hochschulen in Brandenburg strukturell unterfinanziert seien und es in der

Grundversorgung der Studierenden nach wie vor erhebliche Lückengänge, die zeitnah und mit höchster Priorität geschlossen werden müssen. Daher wird es als Erfolg gesehen, dass für die einzusetzenden Mittel der Hochschule eine Deckungsfähigkeit ausgehandelt wurde, so dass diese Gelder nun doch relativ flexibel eingesetzt werden können.

- Ähnlich fallen auch die Einschätzungen zu den Zielvereinbarungen auf der Ebene Land-Hochschule aus. Die Gespräche seien „sehr zäh“ verlaufen, da ein Missverhältnis zwischen den real verfügbaren finanziellen Mitteln und den inhaltlich motivierten Wünschen der Landesregierung gesehen wurde. Vermisst wurde seitens der Universität ein klarer, mit entsprechender Finanzierung unterlegter Fokus auf die Spitzenforschung, zumal es hier aufgrund der Notwendigkeiten zur Kofinanzierung für die Universität Schwierigkeiten gäbe.
- Zu Hochschulräten wird vermerkt, dass in Brandenburg der (für alle Hochschulen zuständige) Landeshochschulrat zum einen eine beratende Funktion wahrnehme, die von den Hochschulen auch sehr geschätzt werde. Zum anderen spielt der Hochschulrat eine entscheidende Rolle bei der Vorauswahl der Kandidaten für die Neubesetzung einer Hochschulpräsidentenstelle. Im neuen Hochschulgesetz wurde diese allerdings eingeschränkt, dafür wirken nun auch das Ministerium und der Akademische Senat der Hochschule maßgeblich an der Vorauswahl mit.
- Die leistungsorientierte Mittelvergabe wurde so ausgehandelt, dass alle Hochschulen zustimmen müssen, damit über diese zusätzliche Mittel fließen. Dies sei beispielsweise bei der Gewichtung von Indikatoren in den entsprechenden Modellen relevant.
- Bei Fachaufsicht, Berufsrecht und externen Evaluationen habe er in der Praxis in den letzten Jahren keine gravierenden Veränderungen wahrgenommen. (Bezüglich Globalhaushalt/Deckungsfähigkeit von Mitteln wurde bereits oben unter dem Stichwort Entwicklungsplanung eine (gradueller) Veränderung erwähnt.)
- Themen, die sich in der Diskussion über geplante Veränderungen bezüglich der Hochschulautonomie befanden bzw. befinden, sind duale Studiengänge, Gleichstellung und Transfer, EU-Förderung und Durchlässigkeit. Aus Sicht der Universität Potsdam sollten künftig auch noch

(weiter) diskutiert werden: Stärkung der Spitzenforschung, Verhältnis Bachelor- zu Masterstudiengängen, Laufbahnmodell für den wissenschaftlichen Nachwuchs, gute Arbeitsbedingungen in der Wissenschaft und das Modell der Stiftungshochschulen.

- Zusammenfassend wird darauf verwiesen, dass sich die Universität durchaus in politische Rationalitäten eingebunden sieht. Hochschulautonomie wird nicht als Selbstzweck begriffen, sondern diene der effektiven Verfolgung der Ziele der Hochschulen und solle daher in wissenschaftsadäquater Weise ausgestaltet werden. Daher sei ein Mittelweg zwischen „Laissez-Faire“ und politischer Feinsteuerung zu finden.

#### 4.2.3 Rheinland-Pfalz

In Rheinland-Pfalz wurde das Hochschulgesetz zuletzt am 9. Juli 2010 novelliert. Mit der am 1. September 2010 in Kraft getretenen Novelle wurde aus Sicht des Ministeriums die Eigenverantwortung der Hochschulen gestärkt. Beispielsweise weist der zuständige Fachvertreter des Ministeriums darauf hin, dass sie die Hochschulen – um den aktuellen Herausforderungen wirksam begegnen zu können – in die Lage versetzten, Struktur- und sonstige Entscheidungen zeitnah und direkt vor Ort zu treffen, um sich künftig noch besser mit strategischen Zielen aufstellen zu können. Hierfür seien weitere Zuständigkeiten auf die Hochschulen verlagert worden, sie hätten größere Freiheiten in der inneren Gestaltung erhalten und die strategische Kompetenz der Hochschulleitung würde gestärkt. Als Gegenstück zu der stärkeren Autonomie sei die Erweiterung der Aufgabe der Qualitätssicherung notwendig geworden.<sup>5</sup> Insgesamt seien Änderungen in den Bereichen Fachaufsicht, Entwicklungsplanung der Hochschulen, Berufungsrecht, Zielvereinbarungen bzw. Kontrakte zwischen Land und Hochschulen, Hochschulräte, Globalhaushalte, und/oder Übertragbarkeit von Mitteln ins nächste Haushaltsjahr, leistungsorientierte Mittelvergabe<sup>6</sup> sowie vorgeschriebene externe Evaluationen erfolgt. Betrachtet man die Änderungen in der Gesetzesnovelle sowie die Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung genauer bezüglich der Zuordnung zum bürokratischen bzw. Management-Modell, so sind hier zwei Steuerungsinstrumente, nämlich das Berufungsrecht und die externen Evaluationen, anders als vor fünf Jahren zuzuordnen. Hierzu ist festzustellen, dass sie in Richtung des Management-Modells verändert wurden.

### 4.3 BUNDESLÄNDER MIT MITTLEREM AUTONOMIEGRAD

#### 4.3.1 Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg gab es Anfang 2014 eine Hochschulgesetzänderung, die im Vorfeld intensiv diskutiert wurde. Die Ansichten zwischen Regierung und Opposition gingen deutlich auseinander, inwieweit dieses neue Gesetz zu mehr oder weniger Autonomie der Hochschulen führen könne.<sup>7</sup> So wurden insbesondere die Experimentierklausel zur Promotion und eine von den Universitäten befürchtete Erhöhung des Verwaltungsaufwandes, u. a. durch die geplanten Regelungen zur Drittmittel-Transparenz, kritisch diskutiert.<sup>8</sup> Aber auch die Formulierung zu Verbänden von Hochschulen sowie die Formulierung zum Abschluss einer Promotionsvereinbarung, bevor potentielle Promovierende zur Promotion angenommen werden dürfen, sorgten für kritische Nachfragen seitens der Hochschulen. Die leistungsorientierte Mittelverteilung soll weiterentwickelt werden und ist seit Anfang 2015 nach den Vereinbarungen im Hochschulfinanzierungsvertrag „Perspektive2020“ zunächst außer Kraft gesetzt. Betrachtet man aber die letztlich nach längerem Diskussionsprozess und deutlichen Änderungen gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag verabschiedete Fassung im Vergleich zu der Einstufung von 2009/10, so ist keine wesentliche Änderung in den hier untersuchten Autonomieaspekten feststellbar.<sup>9</sup>

#### 4.3.2 Bayern

In Bayern wurde aus Ministeriumssicht formuliert: „Die Präsidentin oder der Präsident bzw. die Rektorin oder der Rektor ist Dienstvorgesetzter der Professuren und erhält die Ernennungszuständigkeit. Soweit der Hochschule das Berufungsrecht übertragen wurde, beruft sie oder er – an Stelle der Wissenschaftsministerin oder des Wissenschaftsministers – die Professorinnen und Professoren.“<sup>10</sup> Mit dieser Neuregelung (vgl. BayHSchG, Art. 20 (2) 11., zuletzt geändert am 22.7.2014) zeigt sich eine deutliche Erhöhung der Autonomie der Hochschule beim Berufungsrecht gegenüber der Regelung im Jahr 2009. Auf konkrete Nachfrage bei einem zuständigen Ministeriumsvertreter nach weiteren Änderungen gab es – mit Ausnahme des erwähnten Berufungsrechts – in den hier zu untersuchenden Bereichen ansonsten keine bedeutsamen Veränderungen bezüglich der Hochschulautonomie.



#### 4.3.3 Bremen

In Bremen heißt es in der jüngsten Fassung des Bremer Hochschulgesetzes: „Berufungs- und Bleibeverhandlungen führen die Senatorin für Bildung Wissenschaft und Gesundheit und die Hochschule gemeinschaftlich“ (BremHG §18 (8) Satz 1, i.d.F. vom 12.12.2014).<sup>11</sup> Damit ergibt sich eine Änderung der Zuordnung dieser Regelung (vom b-Modell zum b-m-Modell). Bezüglich Fachaufsicht<sup>12</sup>, Entwicklungsplanung<sup>13</sup> und den weiteren Aspekten ergaben sich nach Durchsicht des BremHG und Rücksprache mit einer Fachvertreterin der zuständigen Senatsverwaltung keine Änderungen bezüglich der Hochschulautonomie.

#### 4.3.4 Mecklenburg-Vorpommern

Für Mecklenburg-Vorpommern wurde mit der Gesetzesnovelle 2010 (aktuellste beschlossene Novelle)<sup>14</sup> auch ein weiterer Ausbau der Hochschulautonomie intendiert. Beispielsweise wurde das Berufsrecht auf die Hochschulen übertragen (§ 60 LHG M-V), wodurch sich eine Änderung der Zuordnung dieser Regelung (vom *b-m-Modell* zum *Management-Modell*) ergibt. Allerdings ist in der Fassung des Landeshochschulgesetzes von 2010 auch eine Regelung zur Entwicklungsplanung für die Hochschulen festgelegt, die schwerlich noch wie zuvor dem *Management-Modell* zugeordnet werden kann: So heißt es in § 15 (2): „Auf der Grundlage der gemäß Absatz 1 vorgelegten Hochschulentwicklungspläne *erarbeitet das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur in Abstimmung mit den Hochschulen* die Eckwerte der Hochschulentwicklung des Landes und legt sie nach Beschlussfassung der Landesregierung spätestens neun Monate vor Ablauf der Planungsperiode dem Landtag zur Zustimmung vor.“ (Kursivsetzung durch den Verfasser) Daher erfolgt hier eine Änderung der Zuordnung vom M-Modell zum b-m-Modell.

#### 4.3.5 Hamburg, Niedersachsen, Saarland

In Hamburg<sup>15</sup>, Niedersachsen<sup>16</sup> und im Saarland sind in den vergangenen fünf Jahren keine Änderungen der Hochschulgesetzgebung feststellbar, die die Hochschulautonomie spürbar beeinflussen würden.

#### 4.3.6 Sachsen

In Sachsen gab es keine bedeutsamen Veränderungen bezüglich der Hochschulautonomie<sup>17</sup> in den vergangenen fünf Jahren; lediglich eine Experimentierklausel kam hinzu. Diese Sichtweise teilt auch die ergänzend interviewte Vertreterin einer Hochschule. Allerdings stehen für die nächste Zeit solche Veränderungen u. a. bezüglich der Hochschulautonomie an (vgl. Kapitel nachfolgenden Ausblick auf künftige Entwicklungen).

#### 4.3.7 Sachsen-Anhalt

In Sachsen-Anhalt gab es eine bedeutsame Veränderung<sup>18</sup> des Berufsrechtes: So wurde die Ruferteilung des Ministeriums im Rahmen der Berufung von Professoren/-innen aufgehoben und dem Rektor/der Rektorin übertragen. Die Berufung erfolgt seither durch den Rektor oder die Rektorin der Hochschule mit Zustimmung des Ministeriums. Die gesetzlichen Vorschriften in Bezug auf Fachaufsicht, Entwicklungsplanung der Hochschulen, Zielvereinbarungen, Globalhaushalte, LOM wurden in diesem Zeitraum nicht zu Lasten der Hochschulautonomie verändert.<sup>19</sup> Zur Frage, inwieweit Diskussionen über Veränderungen der Hochschulgesetzgebung erfolgten, gab es nach Auskunft des zuständigen Ministeriums in Sachsen-Anhalt mehrere Diskussionen zur Novellierung des Hochschulgesetzes in den letzten fünf Jahren. Diese waren u. a. auf eine gewünschte weitere Stärkung der Hochschulautonomie gerichtet.

### 4.4 SYNOPTISCHER VERGLEICH DER HOCHSCHULAUTONOMIE IM JAHR 2009 UND 2014

Tabelle 11 (S. 52) zeigt den synoptischen Vergleich der Hochschulautonomie in den ausgewählten Bundesländern im Jahr 2014 (anhand der im vorangegangenen Abschnitt dargestellten Analysen, in der Tabelle zur Unterscheidung grau unterlegt und kursiv) und 2009/10 (aus Kamm/Köller 2010 bzw. Dohmen [in Vorbereitung]). Anhand dieser Gegenüberstellung wird beispielsweise erkennbar, dass sich in Nordrhein-Westfalen (NW), wie öffentlich diskutiert, einige Steuerungsinstrumente, wie die Fachaufsicht und die Entwicklungsplanung, von einer ursprünglich dem Management-Modell entsprechenden Ausprägung hin zu einer Zwischenform entwickelt haben. Die anderen betrachteten Instrumente haben sich in Nordrhein-Westfalen jedoch nicht verändert. Vor dem Hintergrund der

zuvor starken Ausprägung des Management-Modells ist nun festzustellen, dass sich das Land etwas in Richtung des Großteils der Bundesländer bewegt, in denen die Hochschulen einen mittleren Autonomiegrad haben. Für Hessen (HE) wurde festgestellt, dass die Entwicklungsplanung nicht mehr dem Management-Modell, sondern dem Zwischenmodell zugeordnet werden muss. Hessen hatte zuvor ebenfalls eine starke Ausprägung des Management-Modells und bewegt sich damit nun ebenfalls etwas in Richtung des Großteils der Bundesländer mit mittlerem Grad an Hochschulautonomie.<sup>20</sup>

Im Gegensatz dazu findet sich in Tabelle 11 mit Berlin (BE) ein Land, in dem sich zwei Steuerungsinstrumente wie die Leistungsorientierte Mittelvergabe und die vorgeschriebenen externen Evaluationen von einer ursprünglich dem bürokratisch-oligarchischem Modell entsprechenden Ausprägung hin zum Management-Modell entwickelt haben. Dies ist vor dem Hintergrund zu betrachten, dass Berlin zuvor ein Land mit einer besonders niedrigen Ausprägung des Management-Modells war, und sich damit nun ebenfalls in Richtung des Großteils der anderen eher unauffälligen Bundesländer bewegt. In Brandenburg (BB) ist nach den verwendeten Zuordnungskriterien festzustellen, dass sich durch Haushaltsflexibilisierungen wie die ausgehandelte Deckungsfähigkeit eine Verschiebung von einer ursprünglich dem bürokratisch-oligarchischem Modell entsprechenden Ausprägung hin zu einer Zwischenform ergab. Auch Brandenburg bewegt sich damit wie Berlin aus Richtung des bürokratisch-oligarchischen Modells kommend einen Schritt in Richtung des Großteils der anderen Bundesländer. Ähnlich gilt dies auch für Rheinland-Pfalz (RP), wo ebenfalls zwei Steuerungsinstrumente, das Berufungsrecht und die externen Evaluationen, in Richtung des Management-Modells verändert wurden.

Für das in Baden-Württemberg (BW) 2014 verabschiedete Gesetz ist dagegen keine Änderung in den untersuchten Autonomieaspekten feststellbar, die zu einer anderen Einstufung als der 2009/10 vorgenommenen führen würde. Damit bleibt das Land in der Gruppe der eher unauffälligen Bundesländer. Für Bayern (BY) und Bremen (HB) sind je eine Verschiebung feststellbar, die das Berufungsrecht betreffen. Diese fällt aber sehr deutlich aus, da die Berufsregelungen – die ursprünglich dem bürokratisch-oligarchischen Modell zuzurechnen waren – nunmehr dem Management-Modell zugeordnet werden. In Mecklenburg-Vorpommern (MV) ist zwar eine Autonomieerweiterung für das Berufungsrecht feststellbar, allerdings ist die aktuelle Gestaltung der Entwicklungsplanung

in die gegenteilige Richtung einzuordnen. Für Hamburg (HH), Niedersachsen (NI), Saarland (SL) und Sachsen (SN) sind wiederum keine Verschiebungen feststellbar. Allerdings bleibt in Sachsen abzuwarten, ob die aus der Koalitionsvereinbarung resultierende Planung umgesetzt wird, bei Nichteinigung bezüglich Hochschulkontrakten einen deutlichen Stellenabbau seitens des Landes festzulegen. Es könnte sich bei diesem Steuerungsinstrument dann eine Verschiebung vom Management-Modell hin zu einer Zwischenform ergeben, womit Sachsen aber immer noch in der Gruppe der eher unauffälligen Bundesländer bliebe.

Abbildung 3 veranschaulicht die Entwicklung der Anteile des Management-Modells an allen untersuchten Hochschulsteuerungsinstrumenten, geordnet nach ihren Anteilen im Jahr 2009. Sie zeigt, dass sich diese Anteile in Nordrhein-Westfalen und Hessen verringerten, in Bayern, Rheinland-Pfalz und Berlin erhöhten sie sich jedoch. Für Deutschland insgesamt kann daher nicht von einer generellen Tendenz zur Verringerung der Hochschulautonomie gesprochen werden.

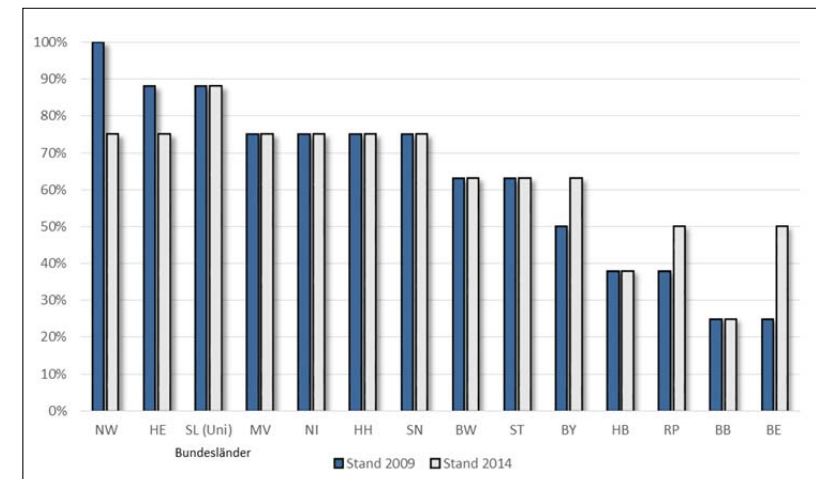


Abbildung 3: Vergleich des prozentualen Anteils an Steuerungsinstrumenten des Management-Modells in den Bundesländern 2009 und 2014

Als vorläufiges Fazit lässt sich aus dem synoptischen Vergleich die Tendenz festhalten, dass es in Bundesländern, die zuvor Vorreiter waren, eine Art Umkehr in Richtung weniger Autonomie gibt. Diese ist aber auf bestimmte Bereiche beschränkt und keine „Totalumkehr“, da sie Zwischenformen zuzuordnen sind. Demgegenüber finden sich aber auch

Tabelle 11: Hochschulsteuerungsinstrumente bürokratisch-oligarchischer (b) oder dem Management-Modell (M) entsprechender Ausprägung in Bundesländern (Stand: Dez. 2009/Dez. 2014).

Gruppen von Steuerungsinstrumenten	Regelung/Instrument	Bundesländer 2009 und 2014 im Vergleich																											
		NW	NW	HE	HE	BE	BE	BB	BB	RP	RP	BW	BW	BY	BY	HB	HB	HH	HH	MV	MV	NI	NI	SL	SL	SN	SN	ST	ST
Regelungen/Instrumente mit Auswirkungen auf die Systemstruktur	Fachaufsicht	M	b-m	b	b	b	b	b	b	b	b	b	b	b	b	b	b	b	b	b	b	b	b	b	b	b	b	b	
	Entwicklungsplanung für die Hochschulen <sup>1</sup>	M	b-m	M	b-m	M	M	b-m	b-m	M	M	b-m	b-m	b	b	b-m	b-m	b-m	b-m	M	b-m	M	M	M	M	M	M	b-m	b-m
	Berufungsrecht <sup>2</sup>	M	M	M	M	b	b	b-m	b-m	b	b-m	b-m	b	M	b	b-m	M	M	b-m	M	b-m	b-m	M	M	M	M	M	b	b-m
	Kontrakte	M	M	M	M	b	b	b-m	b-m	b-m	b-m	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M
	Hochschulräte <sup>3</sup>	M	M	M	M	M	M	b-m	b-m	M	M	M	M	M	M	b	b	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M
Regelungen/Instrumente der Hochschulfinanzierung des Landes	Globalhaushalt <sup>4</sup>	M	M	M	M	b-m	b-m	b	b-m	b-m	M	M	b-m	b-m	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	b-m	b-m	M	M
	Leistungsorientierte Mittelvergabe (LOM)	M	M	M	M	b	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M
Regelungen/Instrumente der Qualitätssicherung	verpflichtende externe Evaluationen	M	M	M	M	b	M	M	M	b	M	M	M	M	b	b	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M

Erläuterungen: 1 b-m = Land und Hochschulen, 2 b-m = kann der Hochschule übertragen werden, 3 b-m = Landeshochschulräte, 4 b-m = Erprobung auf Antrag; grau unterlegte Spalten: 2014, weiß unterlegte Spalten 2009; Quellen: Kamm/ Köller 2010 und eigene Erhebung Krempkow/Dohmen 2014

Bundesländer mit zuvor sehr gering ausgeprägter Autonomie, die sich in Richtung mehr Autonomie aufgemacht haben. Für den größeren Teil liegen keine Änderungen vor. Insgesamt kann damit eine Annäherung der Hochschulautonomie der betrachteten Bundesländer in den letzten fünf Jahren festgestellt werden. Abschließend soll darauf hingewiesen werden, dass die Hochschulen Deutschlands damit insgesamt im Vergleich zu anderen europäischen Ländern nach wie vor eine relativ geringe Autonomie haben (vgl. auch Daniel 2010).

- 1] Ausführlicher erläutert wird dies im Beitrag von Cristian von Coelln in „Forschung & Lehre“ 10/2014.
- 2] Es gab zudem einige Änderungen, die die hier nicht betrachtete Rechtsaufsicht betreffen. Sie tangieren aber auch fachliche Aspekte der Hochschulautonomie und sollen daher hier aus der Begründung zur letzten Gesetzänderung (Gesetz zur Modernisierung des Hochschulzugangs und zur Qualitätssicherung von Studium und Prüfung) zitiert werden: „Eingedenk der Hochschulautonomie sollen Satzungen der Hochschulen nicht mehr generell von der für Hochschulen zuständigen Senatsverwaltung bestätigt werden. Im Wesentlichen sollen nur noch solche Satzungen, die der Durchführung staatlicher Aufgaben dienen oder die unmittelbar die Rechte der Studierenden aus Art. 12 GG berühren, dem Erfordernis der Bestätigung durch die für Hochschulen zuständige Senatsverwaltung unterliegen. Um auch in diesen Bereichen eine gute Balance zwischen den Erfordernissen staatlicher Aufsicht auf der einen Seite und dem Autonomiegedanken entsprechend großen Gestaltungsspielräumen und hinreichender Flexibilität der Hochschulen auf der anderen Seite zu erreichen, sollen die Hochschulen in den Bereichen Gebühren, Studium und Prüfung künftig bestätigungspflichtige Rahmensatzungen erlassen, in denen die Grundlagen zu regeln sind. Die zur Ausgestaltung und Konkretisierung der Rahmensatzungen zu erlassenden Regelungen können die Hochschulen dann ohne erneute Befassung der für Hochschulen zuständigen Senatsverwaltung und damit in größerem Maße eigenverantwortlich entwickeln. Die Zuständigkeit für die Bestätigung liegt insofern künftig bei der Hochschulleitung.“

- 3] Hierzu werden in der Begründung zur letzten Gesetzänderung die kontroversen Standpunkte ausgeführt: „So trifft die Neuregelung des Akkreditierungsverfahrens insgesamt zwar grundsätzlich auf Zustimmung. Der Landeskonferenz der Präsidenten und Rektoren der Berliner Hochschulen gehen die im Gesetzentwurf vorgesehenen Steuerungsmöglichkeiten des Landes jedoch zu weit, während auf der anderen Seite etwa die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft und der Deutsche Gewerkschaftsbund bei der Sicherung der Qualität der Studiengänge eine weit stärkere Position des Staates fordern.“ Weiter heißt es dort: „Im Anhörungsverfahren sind sehr unterschiedliche Positionen zu den Qualitätssicherungsverfahren vorgetragen worden. Sie reichen von der Forderung, die Qualitätssicherung allein den Hochschulen zu überlassen bis hin zu einer Detailsteuerung durch die für Hochschulen zuständige Senatsverwaltung. Die heterogenen Stellungnahmen dokumentieren, dass der Entwurf mit seiner Linie, einerseits den Hochschulen Spielraum bei der Ausgestaltung der Qualitätssicherung zu verleihen und für künftige Entwicklungen des Akkreditierungsverfahrens offen zu sein, andererseits aber die letzte Entscheidung im Rahmen der Studiengangenehmigung in die Hand der für Hochschulen zuständigen Senatsverwaltung zu legen, richtig liegt.“
- 4] In Berlin wurden ebenfalls wie in den anderen Bundesländern Hochschulvertreter kontaktiert, allerdings lag bis Abschluss der Berichtsfassung keine positive Reaktion bzw. Antwort vor.
- 5] Darüber hinaus wird seitens des Ministeriums als Begründung für die derzeitige Ausgestaltung der Autonomie ausgeführt: „Das Land Rheinland-Pfalz hat den Hochschulen in den vergangenen Jahren kontinuierlich immer mehr Autonomie zugestanden. Allerdings trägt es weiterhin die Finanzverantwortung für die staatlichen Hochschulen und sieht sich daher auch weiter in der Verantwortung, die Hochschullandschaft im Dialog mit den Hochschulen fortzuentwickeln. Die Hochschulen haben deshalb im Rahmen der Novelle keine absolute Handlungsfreiheit erhalten; vielmehr wurden Kompromisslösungen angestrebt zwischen dem Autonomiestreben der Hochschulen und den berechtigten Interessen des Landes. Trotz der durch die Föderalismusreform bedingten größeren Gestaltungsspielräume im Hochschulbereich sieht sich das Land zudem in der Verantwortung, auf die Aufrechterhaltung eines gemeinsamen Kernbestands des Hochschulrechts zu achten.“ Einen Überblick über die wesentlichen Veränderungen mit Blick auf die Hochschulautonomie gibt der Allgemeine Teil der Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung (LT-Drs. 15/4175 vom 20.01.2010, S. 65-67, insbesondere Nummer 1 ff.).
- 6] Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass das Land Rheinland-Pfalz das erste Land gewesen sei, das eine belastungs- und leistungsorientierte Mittelvergabe eingeführt hat. Das sogenannte Mittelbemessungsmodell (MBM) wurde 1994 eingeführt und regelt die Zuweisung der Mittel für Lehre und Forschung (TG 71) nach leistungs- und belastungsorientierten Kriterien vom Land auf alle Hochschulen. Die interne Verteilung geschieht in eigener Zuständigkeit der Hochschulen. Sie haben im Haushaltsvollzug ein hohes Maß an flexibilisierten Gestaltungsmöglichkeiten. Die Mittel werden in die Selbstbewirtschaftung überführt. Dieses Modell wurde durch das Personalbemessungskonzept (PBK) im Jahr 1998 ergänzt. Ziel des PBK ist die Bemessung und Verteilung der Personalstellen und Personalmittel auf die Hochschulen nach bedarfs- und leistungsorientierten Parametern. Beide Modelle bestehen weiterhin.
- 7] Insgesamt gelten die Rektoren der verschiedenen Hochschulgruppen hier aber als inzwischen überwiegend zufrieden: Viele als problematisch eingeschätzte Regelungen des ersten Gesetzesentwurfs, vor allem in Hinblick auf die Hochschulautonomie und auf den entstehenden Verwaltungsaufwand, wurden noch korrigiert, so heißt es in Pressestatements.

- 8] Die geplanten Regelungen zur Drittmittel-Transparenz wurden nach Einschätzung von Hochschulvertretern letztlich dergestalt formuliert, dass im Regelfall nur wenige Angaben wie Summe, Thema und Mittelgeber im Register zu erfassen seien. Es gebe zwar nach wie vor wie ursprünglich vorgesehen ein sog. Auskunftsbegehren, dieses sei aber für die Begehrens-Antragsteller nun wesentlich aufwendiger, so dass nur mit wenigen Auskunftsbegehren und keiner ursprünglich befürchteten Erhöhung des Verwaltungsaufwandes gerechnet wird.
- 9] Es wird zwar darauf hingewiesen, dass die Wissenschaftsministerin Theresia Bauer in ihrer Eröffnungsrede zum Akademischen Jahr 2014/15 (an der Universität Freiburg) sagte, dass sie die Zuständigkeit für Berufungen ganz an die Hochschulen abgeben wolle, weil der Vorgang zuvor im Ministerium über 22 Schreibtische musste. In der aktuellsten am 27.03.2014 beschlossenen Fassung des Hochschulgesetzes (vgl. §48 (2)): „Die Professorinnen und Professoren werden von der Rektorin oder vom Rektor der Hochschule im Einvernehmen mit dem Wissenschaftsministerium auf der Grundlage des Berufungsvorschlags nach Absatz 3 Satz 4 berufen; die Rektorin oder der Rektor kann in begründeten Fällen von dem Berufungsvorschlag abweichen.“ (kursive Hervorhebung d.d.Verf.).
- 10] Darüber hinaus heißt es, die Autonomie der Hochschulen spiegelt sich in folgenden weiteren Bereichen wider: „Die Hochschule entscheidet jetzt selbst über die hochschulinterne Organisation unterhalb der Fakultätsebene, die Errichtung von wissenschaftlichen Einrichtungen und die Bestellung von deren Leitern. Modellprojekte sollen die Möglichkeit eröffnen, Globalhaushalte einzuführen. Öffnungsklauseln schaffen Raum für die jeweils individuell besten Managementstrukturen. Die Zuständigkeit für die Genehmigung von Prüfungsordnungen liegt beim Präsidenten bzw. Rektor. Die Hochschule entscheidet selbst über Freistellungen für die Forschung, für künstlerische Entwicklungsvorhaben und für praxisbezogene Tätigkeiten. Und die Hochschulen erhalten größere Freiräume bei der Auswahl ihrer Studenten.“ – vgl. Kultusministerium Bayern (2014).
- 11] Zudem haben die Hochschulen das Recht, eigenständig die Berechnung und Festsetzung von Studienplatz-Kapazitäten auf die Hochschulen vorzunehmen (§§ 1 und 2 BremHZG) und darüber hinaus sollen sie das Recht erhalten, Honorarprofessoren zu bestellen, was bei unserer Analyse aber nicht im Vordergrund steht.
- 12] So heißt es in § 10 des aktuellen BremHG ohne Einschränkungen: „Die Hochschulen unterliegen der Fach- und Rechtsaufsicht der Senatorin für Bildung, Wissenschaft und Gesundheit“.
- 13] Zum Begriff Entwicklungsplanung (wie auch Struktur- und Entwicklungsplanung) fand sich im aktuellen Gesetz keine klare Regelung, ob eine Partei sozusagen das Letztentscheidungsrecht hat. Daher wird hier davon ausgegangen, dass das Land bzw. die Senatsverwaltung und die Hochschulen diese nach wie vor gemeinsam vornehmen.
- 14] In Mecklenburg-Vorpommern wurde das Landeshochschulgesetz (LHG-MV) vom 05.07.2002 mit dem Vierten Änderungsgesetz vom 16.12.2010 novelliert. Es trat mit Wirkung zum 01. Januar 2011 in Kraft. Das Gesetzgebungsverfahren selbst ist in der Datenbank des Landtages dokumentiert, die Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt Mecklenburg – Vorpommern (GVOBl. M-V 2010 S. 730) abgeschlossen (<http://www.dokumentation.landtag-mv.de/Parldok/vorgang/16331>). Ein Ministeriumsvertreter teilte mit, dass in dem Gesetz einige weitere Änderungen zugunsten der Autonomie der Hochschulen festgelegt wurden, die hier jedoch nicht im Fokus stehen und daher nicht in den Vergleich einbezogen werden können: Beispielsweise die Einrichtung von

Hochschulräten oder das Konzil ersetzenden erweiterten Senaten wurde in das Ermessen der Hochschulen gestellt (§§ 86, 81 (6), die Stellung der Hochschulleiterin oder des Hochschulleiters innerhalb der Hochschulleitung wurde gestärkt (§ 84 (3) und Genehmigungsvorbehalte im Satzungs- und Prüfungsrecht wurden aufgegeben (§§ 13, 38 im LHG M-V). Hinzu komme, dass die im Haushaltsverfahren aufgestellten Bewirtschaftungsgrundsätze in den zurückliegenden Jahren flexibilisiert wurden, um die Handlungsspielräume der Hochschulen zu erweitern.

- 15] Lediglich bei der Struktur- und Entwicklungsplanung war die Zuordnung etwas diffiziler: Diese müssen Hochschulrat und Akademischer Senat einvernehmlich beschließen; bei abweichenden Beschlüssen entscheidet nach Einigungsversuch die Behörde (§ 84 (1) 4.). Hier wurde eine Zuordnung zum b-m-Modell vorgenommen. Denn letztlich kann hier keine der Parteien komplett eigenständig darüber entscheiden, und zudem kann die Wissenschaftsbehörde Vertreter in den Hochschulrat entsenden. Die zuständige Behörde kann außerdem Mitglieder des Hochschulrates aus wichtigem Grunde vorzeitig abberufen.
- 16] Für Niedersachsen weist das zuständige Ministerium darauf hin, dass bei Stiftungshochschulen nur die Rechtsaufsicht gelte. Für die staatlichen Hochschulen gilt die Fachaufsicht (§§ 51, 62 NHG, Stand vom 22.10.2014), was die Mehrzahl der Hochschulen betrifft und worauf wir uns hier daher beziehen. Darüber hinaus habe das Fachministerium zwar das Berufungsrecht, kann aber seine Befugnisse auf die Hochschule übertragen (§§ 48, 58 NHG). Die ursprüngliche Zuordnung wurde hier belassen, da sich aus der Gesetzesformulierung kein Anspruch der Hochschule ergibt, Berufungen eigenständig durchführen zu können. Darüber hinaus gibt es bezüglich der Entwicklungsplanung in § 54a NHG für die Universität Oldenburg und die Hochschule Wilhelmshaven/Oldenburg/Elsfleth einen Lenkungsausschuss, der ähnlich einer Landeskommision in vielen Aspekten das Einvernehmen vorsieht. Da dies jedoch nur für zwei Hochschulen und nicht für das gesamte Land gilt und ansonsten die Hochschulen hier relativ eigenständig agieren können, wurde bei diesem Aspekt dennoch die Einordnung aus der vorangegangenen Auswertung übernommen.
- 17] Diese Aussage bezieht sich auf die Auskunft des zuständigen Ministeriums.
- 18] Diese Aussage bezieht sich auf die Auskunft des zuständigen Ministeriums.
- 19] Das zuständige Ministerium weist ferner darauf hin, dass das geltende Hochschulgesetz des Landes, datierend auf den 14.12.2010, die Hochschulautonomie in weiteren Aspekten gestärkt habe (z. B. hauptberufliche Leitung einer Hochschule, Flexibilisierung des Einsatzes des wissenschaftlichen Personals, Raum für mehr Forschungssemester etc.), die allerdings hier nicht im Fokus der Auswertungen stehen. Nach dieser Neufassung des Hochschulgesetzes im Jahr 2010 hat es nur noch partielle Änderungen und Korrekturen gegeben, die die Hochschulautonomie im Land nicht geschwächt haben.
- 20] Für Hessen ist die Darstellung (ebenso wie nachfolgend für Baden-Württemberg) noch vorsichtig zu interpretieren, weil hierfür bisher noch keine Antwort aus dem Wissenschaftsministerium vorliegt und daher nur ein Teil der benötigten Informationen verfügbar ist.

## 5. AUSBLICK AUF ZUKÜNFTIGE ENTWICKLUNGEN

In vielen Bundesländern gab es innerhalb der vergangenen fünf Jahre oder gibt es Diskussionen über geplante Veränderungen bezüglich der Hochschulautonomie. Daher wird hier dargestellt, ob sich etwas verändert hat und welche geplanten Veränderungen dies ggf. betraf bzw. betrifft.<sup>1</sup>

### 5.1 BUNDESLÄNDER MIT HOHEM GRAD AN HOCHSCHULAUTONOMIE

#### 5.1.1 Nordrhein-Westfalen

Über die weiter oben beschriebenen Änderungen durch das im Oktober 2014 beschlossene Hochschulgesetz hinaus werde derzeit, so ein Ministeriumsvertreter, eine Ablösung des bisherigen Modells der leistungsorientierten Mittelverteilung durch eine Leistungsbudgetierung erarbeitet, wobei deren geplanter Anteil am Gesamtbudget noch nicht bekannt sei.

#### 5.1.2 Hessen

Nach den uns vorliegenden Informationen sind derzeit keine Änderungen beabsichtigt.

## **5.2 BUNDESLÄNDER MIT GERINGEM GRAD AN HOCHSCHULAUTONOMIE**

### **5.2.1 Berlin**

In Berlin wurde zur Frage danach, ob es Diskussionen über geplante Veränderungen bezüglich der Hochschulautonomie innerhalb der vergangenen fünf Jahre gab, darauf verwiesen, dass es diese zwar gäbe, es aber zunächst nur senatsinterne Überlegungen seien. Deshalb könne man allenfalls andeuten, dass sie möglicherweise u. a. Fragen des Tenure track betreffen, es aber noch völlig offen sei, ob oder wann dies weiter diskutiert würde.

### **5.2.2 Brandenburg**

In Brandenburg gab und gibt es Erörterungen zur Hochschulautonomie zwischen Hochschulen und Landesregierung und -politik sowohl im Kontext von Haushaltsaufstellungsverfahren als auch bei anderen landesgesetzlichen Vorhaben auf Gesetzes- oder Verordnungsebene aus Sicht des Ministeriums immer wieder. Hierbei stehen im Fokus hochschulischen Diskussionsbedarfs weniger die rechtlichen Rahmenbedingungen als vielmehr die Finanzausstattung der Hochschulen und damit die Spielräume autonomen Handelns. Die Koalitionsvereinbarung der die neue Landesregierung tragenden Parteien sieht laut Ministerium keine Änderungen der Rechtslage vor, die sich wesentlich auf die Hochschulautonomie auswirken könnten, jedoch eine Erhöhung des Etats für Wissenschaft und Forschung.

Aus Sicht von Professor Oliver Günther, Präsident der Universität Potsdam, sind Themen, die sich in der Diskussion über geplante Veränderungen bezüglich der Hochschulautonomie befanden bzw. befinden, (neben den bereits weiter o. g. Themen duale Studiengänge, Gleichstellung und Transfer) insbesondere EU-Förderung und Durchlässigkeit. Aus Sicht der Universität Potsdam sollten künftig auch noch (weiter) diskutiert werden: Ein Laufbahnmodell für den wissenschaftlichen Nachwuchs, gute Arbeitsbedingungen in der Wissenschaft und das Modell der Stiftungshochschulen.

Im Koalitionsvertrag<sup>2</sup> von Brandenburg (2014) tauchen die Begriffe „Autonomie“ oder „Freiraum“ oder „Freiheit“ im Zusammenhang mit Hochschulen nicht auf, allerdings heißt es dort immerhin (im Teil 4.1. Wissenschaft und Forschung): „Um der zunehmenden Flexibilisierung im Hochschulhaushalt Rechnung zu tragen, wird im Rahmen der Fortschreibung der Personalbedarfsplanung ab 2018 der Stellenplan der Hochschulen heraus genommen. Das zuständige Ministerium begleitet die Stellenplan-Flexibilisierung durch ein Controlling.“

### **5.2.3 Rheinland-Pfalz**

In Rheinland-Pfalz sind bislang über die bereits umgesetzten (in Abschnitt 4.2.3 dargestellten) Autonomiestritte hinaus weder seitens des Ministeriums weitere Veränderungen bezüglich der Hochschulautonomie geplant, noch wurden weitere konkrete Veränderungen seitens der Hochschulen angeregt.

## **5.3 BUNDESLÄNDER MIT MITTLEREM GRAD AN HOCHSCHULAUTONOMIE**

### **5.3.1 Baden-Württemberg**

Für Baden-Württemberg sind derzeit keine Diskussionen, die die aktuelle Entwicklung der Hochschulautonomie betreffen und auch keine Überlegungen für die Zukunft bekannt.<sup>3</sup>

### **5.3.2 Bayern**

In Bayern gibt es derzeit ebenfalls keine Diskussionen, die die Hochschulautonomie betreffen. Es wird betont, dass der Freistaat und die Hochschulen seit Jahren ein partnerschaftliches Verhältnis praktizierten. Statt Ziele vorzugeben, formuliere das Ministerium sie gemeinsam mit den Hochschulen in Zielvereinbarungen. Die einzelnen Hochschulen würden selbst entscheiden, wie sie die einzelnen Ziele am besten erreichen, und der Staat halte sich bei der Steuerung der Details zurück.<sup>4</sup>

### 5.3.3 Bremen

In Bremen gibt es zwar Überlegungen und senatsinterne Diskussionen, die die Hochschulautonomie betreffen; diese seien aber noch nicht spruchreif und konnten daher hier nicht aufgenommen werden.

### 5.3.4 Mecklenburg-Vorpommern

Für Mecklenburg-Vorpommern wurde mitgeteilt, dass vom Ministerium zwar ein weiterer Ausbau der Hochschulautonomie intendiert war und ist, die Vorstellungen der Hochschulen aber deutlich über den vom Ministerium eingeräumten Autonomiespielraum hinausgehen. Aktuell wird erneut eine Novellierung des Landeshochschulgesetzes vorbereitet, die jedoch nicht vor 2016 in Kraft treten soll. Zu hochschulpolitischen Schwerpunkten, die den Fokus dieser Untersuchung berühren, können allerdings noch keine Aussagen getroffen werden.

### 5.3.5 Hamburg, Niedersachsen und Saarland

In Hamburg,<sup>5</sup> Niedersachsen<sup>6</sup> und im Saarland<sup>7</sup> gibt es derzeit nach den vorliegenden Informationen keine Diskussionen über geplante Veränderungen bezüglich der Hochschulautonomie.

### 5.3.6 Sachsen

In Sachsen gibt es derzeit im Rahmen einer anstehenden Hochschulgesetznovellierung Diskussionen, die auch die Hochschulautonomie betreffen, zu denen man aber noch nichts sagen könne. Es stehen aber für die nächste Zeit Veränderungen u. a. bezüglich der Hochschulautonomie an. Aus Sicht einer Hochschulvertreterin wird dies ähnlich eingeschätzt und auf die Koalitionsvereinbarung verwiesen, die die Hochschulautonomie betreffende Absichtserklärungen enthält. Hierbei wird insbesondere die Passage als problematisch angesehen, die darin für den Fall formuliert wurde, dass es zu keiner Verständigung mit den Hochschulen zur ‚Hochschulentwicklungsplanung 2025‘ komme. Zu den weiteren Inhalten wird darauf verwiesen, dass der Rahmen durch die vorliegende Koalitionsvereinbarung vorgegeben sei:

Im Koalitionsvertrag Sachsen (2014) heißt es hierzu (S. 23): „Wir wollen den Hochschulen bei der Gestaltung ihrer Grundordnung mehr Freiheiten einräumen und achten auf eine ausgewogene Kompetenzverteilung zwischen den Organen. Partizipation und Mitbestimmung sind für uns wichtige Prinzipien an sächsischen Hochschulen.“ Und: „Wir wollen über die Zielvereinbarungen die Zahl der Masterstudienplätze erhöhen. Wir werden die Steuerungsmechanismen evaluieren und den Zielvereinbarungsprozess im Hochschulgesetz optimieren.“ Allerdings heißt es dazu dort auch (ebd.): „Unter der Voraussetzung, dass sich die staatlichen Hochschulen mit dem Freistaat Sachsen auf eine entsprechende ‚Hochschulentwicklungsplanung 2025‘ bis zum Ende des Jahres 2016 verständigen, ist die Koalition zum Abschluss einer langfristigen Zuschussvereinbarung mit einer Laufzeit bis 2025 bereit und wird auf den geplanten Stellenabbau von 754 Stellen ab 2017 verzichten. Sollte es zu keiner Verständigung mit den Hochschulen auf die genannte ‚Hochschulentwicklungsplanung 2025‘ kommen und dadurch der Stellenabbau bei allen oder einzelnen Hochschulen notwendig werden, so wird dieser Abbau schrittweise nach den jeweiligen Studierendenzahlen auf die Hochschulen verteilt, die sich nicht an der genannten Vereinbarung beteiligen.“ Dies bedeutet, dass sich das Land vorbehalten will, notfalls Stellenkürzungen vorzunehmen, wenn sich Hochschulen und Land nicht auf eine gemeinsame Hochschulentwicklungsplanung einigen können.<sup>8</sup>

### 5.3.7 Sachsen-Anhalt

Gegenwärtig wird diskutiert, das Berufungsrecht ganz auf die Hochschulen zu übertragen (ohne derzeitigen Zustimmungsvorbehalt zugunsten des Ministeriums).<sup>9</sup> Eine weitere aktuell geführte Diskussion zur Straffung der hochschulinternen Leitungsstrukturen soll ebenfalls der Stärkung der Autonomie der Hochschulen dienen, damit die Hochschulen rechtlich in die Lage versetzt werden, notwendige Strukturveränderungen unter Beteiligung ihrer Gremien selbst vornehmen können.<sup>10</sup> Zukünftig wird sich das Ministerium zudem mit den Auswirkungen des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 24.06.2014 über die Medizinische Hochschule Hannover beschäftigen, der nach dessen Einschätzung Auswirkungen nicht nur auf die Hochschulmedizin, sondern auch auf die Organisation der Hochschule insgesamt habe.<sup>11</sup>

- 1] Die Interviews konnten zu vielen der einbezogenen Bundesländer durchgeführt werden, obwohl der Erhebungszeitraum in die Vorweihnachtszeit fiel, auch nicht verschiebbar war und die Bereitschaft zur Beteiligung an den geplanten Interviews durchaus unterschiedlich ausgeprägt war. Die Interviews ergaben erwartungsgemäß unterschiedliche Perspektiven. Die Aussagen aus den Interviews wurden dabei weitgehend paraphrasiert, auch um die Fülle an Informationen angesichts des hier vorgegebenen Rahmens handhabbar zu halten. Hierbei wurde nicht der komplette Inhalt des Interviews paraphrasiert, sondern nur die für das verfolgte Erkenntnisinteresse zentralen Passagen. (Die Auswahl der zentralen Passagen erfolgte in Anlehnung an das Grundprinzip der Auswertung problemzentrierter Interviews – vgl. Witzel 2000, Krempkow 2007.) In einigen Fällen war es der Wunsch der Interviewpartner, die Fragen schriftlich zu beantworten; in diesen Fällen wurden die Antworten – von einigen wenigen sprachlichen Glättungen und Kürzungen abgesehen – übernommen. Von einzelnen angefragten Vertretern von Ministerien und Hochschulen erhielten wir leider weder eine Antwort auf telefonische Rückrufbitten noch auf Email-Anschreiben. Teilweise wurde von einzelnen Ansprechpartnern zwar grundsätzliches Interesse bekundet, aber ein Interview und auch eine angebotene schriftliche Teilnahme unter Verweis auf zahlreiche andere dringende Aufgaben und die relativ kurzfristige Durchführung unserer Studie abgelehnt. Eine spätere Teilnahme – die aufgrund zeitlicher Restriktionen nicht möglich war – wurde jedoch in Aussicht gestellt.
- 2] Hier werden auch die Ergebnisse von Recherchen in kürzlich abgeschlossenen Koalitionsvereinbarungen aus dem Jahr 2014 zum Thema Hochschulautonomie dargestellt, da aus ihnen hervorgeht, worauf sich die Koalitionspartner in diesem Bereich als Leitlinien künftigen Handelns verständigen konnten. Die Regierungsbildung in den meisten Bundesländern liegt bereits länger als ein Jahr zurück, so dass es dort z. B. mit Hochschulgesetznovellierungen bereits konkretere Informationen gibt. Deshalb wurden in dieser Ausarbeitung nur die kürzlich abgeschlossenen Koalitionsvereinbarungen einbezogen. Die Recherche nach Aussagen zum Themenbereich Hochschulautonomie ergaben für Brandenburg, Sachsen und Thüringen einige interessante Anhaltspunkte, in welche Richtung die künftige Gestaltung der Hochschulautonomie in diesen Ländern ausgestaltet werden soll.
- 3] Ein Ministeriumsvertreter teilte am 09.12.2014 per E-mail mit, dass es leider keine positive Antwort auf die Informationsbitte geben kann, da das im Ministerium federführend für Hochschulrecht zuständige Referat nicht die zeitliche Kapazität habe. Telefongespräche mit Vertretern von Hochschulen ergaben allerdings derzeit keine Diskussionen und Überlegungen für die Zukunft, die die Entwicklung der Hochschulautonomie betreffen. Es wird lediglich darauf verwiesen, dass der Grad an realisierbarer Autonomie immer auch von den finanziellen Möglichkeiten abhängt, die zwar nicht für alle Zukunft gesichert seien, aber in Baden-Württemberg doch relativ komfortabel seien.
- 4] Vgl. <http://www.km.bayern.de/ministerium/hochschule-und-forschung/wissenschaftspolitik.html> [am 10.12.2014]
- 5] Für Hamburg wird darauf hingewiesen, dass es anders als in manchen Bundesländern (z. B. in Baden-Württemberg oder Sachsen – Anm. d. Verf.), wo Diskussionen über weitergehende Rahmenregelungen für die Dauer von befristeten Arbeitsverträgen erwähnt werden, bereits eine diesbezügliche Rahmenregelung gibt. So findet sich im aktuellen Hamburgischen Hochschulgesetz folgende Formulierung: „Wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die die Promotion oder eine vergleichbare Qualifikation anstreben, werden in befristeten Arbeitsverhältnissen beschäftigt, deren Dauer bei der ersten Anstellung grundsätzlich drei Jahre betragen soll.“ (vgl. § 28 (1) HmbHG vom 8. Juli 2014).

- Darüber hinaus heißt es: „Soweit überwiegend Daueraufgaben in Forschung oder Lehre wahrgenommen werden, die nicht der Qualifizierung der oder des Beschäftigten dienen, sind hierfür Stellen zur unbefristeten Beschäftigung vorzuhalten.“ (vgl. § 28 (3) HmbHG).
- 6] Für Niedersachsen weist das zuständige Ministerium darauf hin, dass zwar aktuell keine Veränderungen bezüglich der landesrechtlichen Regelungen zur Hochschulautonomie geplant seien. Es gebe jedoch Diskussionen dazu, im Rahmen von Zielvereinbarungen Regelungen zur Senkung des Anteils befristeter Beschäftigter in der Wissenschaft, zu Mindestvertragslaufzeiten und Tenure-track-Modellen für Nachwuchsforschende zu schaffen.
  - 7] Die Angaben basieren hier – wie auch bei den anderen Bundesländern – auf Anfragen bei Fachvertretern und Fachvertreterinnen der zuständigen Ministerien bzw. der zuständigen Senatsverwaltungen.
  - 8] Darüber hinaus heißt es in der Koalitionsvereinbarung weiter: „Im Dialog mit den sächsischen Hochschulen werden wir verbindliche Mindeststandards für befristete Arbeitsverhältnisse festlegen.“, sowie: „Den Status von Promovierenden wollen wir verbessern und führen dazu eine verbindliche Datenbank als Mindeststandard ein („Doktorandenliste“).“ Solche Aspekte waren bisher nicht im Raster und werden daher hier nicht in der Auswertung berücksichtigt. Sie sollen aber trotzdem zumindest am Rande erwähnt werden, da sie ebenfalls Rahmenseetzungen für die Hochschulen bedeuten.
  - 9] Die Stellenausschreibungen von Professuren sollen aber zukünftig auf Grund einer Änderung des Hochschulgesetzes dem Ministerium rechtzeitig vorher angezeigt werden, damit das Ministerium die Ausschreibung ggf. beanstanden kann, wenn sie nicht mehr mit den vereinbarten Zielvereinbarungen oder den Strukturentscheidungen der staatlichen Hochschulplanung zu vereinbaren ist. Analoge Regeln sollen gelten für Entscheidungen der Hochschulleitung über die Verwendung frei werdender Professuren.
  - 10] Notwendige Strukturveränderungen an den Hochschulen zur stärkeren Profilierung der Hochschullandschaft des Landes orientieren sich an Empfehlungen des Wissenschaftsrates. In fast allen Fällen konnte in Zielvereinbarungen mit den Hochschulen eine einvernehmliche Lösung gefunden werden. Dies betrifft auch die anstehende Zielvereinbarungsperiode 2015 bis 2019, für die mit nahezu allen Hochschulen des Landes hinsichtlich der Strukturveränderungen ein Konsens in den Zielvereinbarungen über Strukturveränderungsmaßnahmen und die Erbringung der Einsparvorgaben des Landes gefunden werden konnte. Für den bisher noch nicht eingetretenen Fall des endgültigen Scheiterns von Zielvereinbarungsgesprächen wird darüber nachgedacht, die bestehende gesetzliche Regelung im HSG LSA fortzuschreiben und eine gesetzliche Regelung für diesen Fall zu treffen, um auf der Grundlage einer Verordnung einseitige Maßnahmen treffen zu können. Konkrete Umsetzungsmaßnahmen gibt es hierfür noch nicht. Darüber hinaus gibt es Überlegungen zu Stiftungsmodellen.
  - 11] Mit diesem Beschluss (1 BvR 3217/07; MHH-Beschluss) hat das Bundesverfassungsgericht die Freiheit von Forschung und Lehre im Bereich der Hochschulmedizin gestärkt, indem es eine stärkere Legitimation des Klinikumsvorstandes durch das akademische Selbstverwaltungsgremium des Senats in allen wesentlichen wissenschaftsrelevanten Entscheidungen, auch solchen im Bereich Organisation, Haushalt und Personal, sowie einen maßgeblichen Einfluss des Senats auf die Berufung des Leitungsorgans gefordert hat. Der Beschluss hat Auswirkungen nicht nur auf die Hochschulmedizin, sondern auch auf die Organisation der Hochschule insgesamt. Derzeit wird davon ausgegangen, dass das geltende Hochschulmedizingesetz und das Hochschulgesetz des Landes den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts entsprechen. Hinsichtlich der Einzelheiten ist aber noch eine kritische Prüfung erforderlich.



## 6. FAZIT

Diese Kurzstudie ist eine Bestandsaufnahme zum Stand der Hochschulautonomie bezogen auf die Entwicklungen in den vergangenen fünf Jahren. Es stand die Frage im Mittelpunkt, ob es eine Umkehr in Richtung weniger Autonomie gibt und wenn ja, in welchen Bereichen und in welchem Umfang diese erfolgt. Zur Beantwortung dieser Fragen wurde im ersten Schritt zunächst die Ausgangssituation der Hochschulautonomie in den Jahren 2009/2010 beschrieben, da davon ausgegangen wurde, dass den Hochschulen im Zeitraum um diesen Erhebungszeitpunkt die größte Autonomie gewährt wurde. Im zweiten Schritt wurden die Ergebnisse der Bestandsaufnahme über die Instrumente der Hochschulsteuerung im Jahr 2014 dargestellt. Aufgrund zeitlicher Restriktionen erfolgte sie für eine systematische Auswahl von Bundesländern. Die Situation in den Bundesländern wurde schließlich synoptisch derjenigen in den Jahren 2009/10 gegenübergestellt, um Veränderungen sichtbar zu machen.

Als Fazit aus dem synoptischen Vergleich lässt sich die Tendenz festhalten, dass es einerseits zwar in einigen Bundesländern die zuvor Vorreiter waren, eine Art Umkehr in Richtung weniger Autonomie gibt. Diese ist aber auf bestimmte Bereiche beschränkt und keine „Totalumkehr“. Dem gegenüber finden sich andererseits auch Bundesländer mit zuvor sehr gering ausgeprägter Autonomie, die nun zu stärkerer Autonomie tendieren. Insgesamt kann damit eher eine Annäherung der Hochschulautonomie der betrachteten

Bundesländer in den letzten fünf Jahren beobachtet werden als eine generelle Tendenz zu weniger Autonomie. Einige der Bundesländer mit 2009/10 eher unauffällig ausgeprägten Anteilen haben in einigen Aspekten die Entscheidungsspielräume der Hochschulen erhöht, für den größeren Teil liegen jedoch keine Änderungen vor.

Im Ausblick wurden die Ergebnisse von Interviews mit Vertretern von Wissenschaftsministerien und Hochschulen dargestellt. Hierbei dürfte von besonderem Interesse sein, dass es aktuell in mehreren Bundesländern Diskussionen über geplante Hochschulgesetznovellierungen und dabei auch über geplante Veränderungen bezüglich der Hochschulautonomie gibt. Über die Richtung dieser Veränderungen hielten sich die meisten Gesprächspartner bislang bedeckt. Mehrere Gesprächspartner betonten allerdings, dass Hochschulautonomie kein Selbstzweck sei, sondern letztlich einer Verbesserung der Situation an den Hochschulen mit dem Ziel einer Verbesserung ihrer Leistungen dienen solle.

In diesem Zusammenhang werden – neben Gesprächen über die Schaffung von weiteren Stiftungsuniversitäten und weitergehender Freiräume mittels Haushaltsflexibilisierungen – auch mehrfach Fragen von Laufbahnmodellen für den wissenschaftlichen Nachwuchs, Modelle des Tenure Track sowie die Arbeitsbedingungen in der Wissenschaft angesprochen. Hierfür sollen Regelungen gefunden werden, die gewisse Mindeststandards sichern, z. B. bezüglich Planbarkeit in Verbindung mit transparenten Leistungsbewertungen sowie Mindestvertragslaufzeiten für Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen, die deutlich über ein halbes Jahr hinausgehen. Dies könnte ggf. zwar auch als eine Einschränkung der Hochschulautonomie in den betreffenden Bereichen wahrgenommen werden. Andererseits würde es aber einen einheitlichen Rahmen für die Hochschulen schaffen und dem Ziel einer Verbesserung der Situation der Wissenschaft und ihrer Leistungen dienen. Bei der Schaffung optimaler Rahmenbedingungen für hohe Leistungen in der Wissenschaft durch die Beteiligten wäre weiterhin darauf zu achten, dass tatsächlich Rahmenregelungen und keine Detailregelungen geschaffen werden.

Für weitergehende Schlussfolgerungen wäre es aufschlussreich, in einer ex-post-Betrachtung die Effekte unterschiedlicher Ausprägungen von Hochschulautonomie als Bestandteil von Governance-Strukturen in geeigneter Form empirisch zu analysieren und dabei einerseits Bundesländer mit ihren Hochschulsteuerungsinstrumenten und andererseits die

Leistungen der jeweiligen Hochschulsysteme in Lehre, Forschung und Wissenstransfer auf ihre Zusammenhänge hin zu untersuchen. Auf diese Weise ließen sich besonders effektive, aber ggf. auch ineffektive Hochschulsteuerungsinstrumente identifizieren. Hieraus ließen sich dann wiederum Schlussfolgerungen für mögliche geeignete Maßnahmen und Rahmensetzungen ableiten. Die vorliegende Bestandsaufnahme stellt einen wesentlichen Schritt für eine ex-post-Betrachtung der Effekte unterschiedlicher Ausprägungen von Hochschulautonomie dar.

## LITERATUR

- *Boer, Harry de, Jürgen Enders, Uwe Schimank (2007), On the Way Towards New Public Management? The Governance of University Systems in England, the Netherlands, Austria, and Germany. In: Jansen, Dorothea (Hrsg.), New Forms of Governance in Research Organizations. Dordrecht: Springer, S. 137-151.*
- *Bogumil, Jörg, Martin Burgi, Rolf G. Heinze, Stephan Grohs, Sascha Gerber, Ilse-Dore Gräf, Linda Jochheim, Maren Schickentanz (2013), Zwischen Selbstverwaltungs- und Managementmodell. In: Grande, Edgar, Dorothea Jansen, Otfried Jarren, Arie Rip, Uwe Schimank, Peter Weingart (Hrsg.): Neue Governance der Wissenschaft: Reorganisation, Externe Anforderungen, Medialisierung. Bielefeld: transkript, S. 49-71.*
- *Bogumil, Jörg, Rolf G. Heinze, Stephan Grohs, Sascha Gerber (2007), Hochschulräte als neues Steuerungsinstrument? Eine empirische Analyse der Mitglieder und Aufgabenbereiche. Abschlussbericht, Hans-Böckler-Stiftung, Fundstelle: [http://www.boeckler.de/pdf\\_fof/S-2007-981-5-1.pdf](http://www.boeckler.de/pdf_fof/S-2007-981-5-1.pdf) (eingesehen am 10.01.2010).*
- *Bogumil, Jörg (2011), Vom Selbstverwaltungs- zum Managementmodell? Umsetzungsstand und Performanzwirkungen von neuen Steuerungsinstrumenten in deutschen Universitäten, Ruhr-Universität Bochum, Fundstelle: <http://homepage.ruhr-uni-bochum.de/jo-erg.bogumil/SRU.htm> (eingesehen am 18.11.2014).*
- *Coelln, Christian von (2014), Zurück in die ‚Zukunft‘. Das neue Hochschulgesetz in Nordrhein-Westfalen. In: Forschung & Lehre 10/2014, S. 812-816.*
- *Daniel, Hans-Dieter (2010), Fortgeschrittene Deregulierung und ihre Weiterentwicklung im Hochschulbereich. In: Jahresgutachten Bildungsautonomie für den Aktionsrat Bildung: Zwischen Regulierung und Eigenverantwortung. Wiesbaden: VS Verlag, S. 107-122, S. 144-145.*
- *DeGEval (2002), Standards für Evaluation, Online: [www.degeval.de](http://www.degeval.de) [abgerufen am: 19. November 2014].*

- Dohmen, Dieter (Hrsg.) (in Vorbereitung), *QualitAS-Lehre. Theorie und Praxis von Anreiz- und Steuerungssystemen im Hinblick auf die Verbesserung der Hochschullehre. Endbericht. FiBS – Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie, Berlin.*
- Dohmen, Dieter (2015), *Anreize und Steuerung in Hochschulen – Welche Rolle spielt die leistungsbezogene Mittelzuweisung? In: Sabine Naumann (Hrsg.), Wege zu einer höheren Wirksamkeit des Qualitätsmanagements. Tagungsband der 14. Jahrestagung des Arbeitskreises Evaluation und Qualitätssicherung der Berliner und Brandenburger Hochschulen am 23./24. September 2013 an der Humboldt-Universität zu Berlin, Berlin.*
- Dohmen, Dieter (2014), *Entwicklung der Betreuungsrelationen an den Hochschulen in Deutschland 2003 bis 2012, FiBS-Forum Nr. 53 (www.fibs.eu), Berlin.*
- Dohmen, Dieter, René Krempkow (2014), *Die Entwicklung der Hochschulfinanzierung seit dem Jahr 2000 mit einem Ausblick auf die nächsten Jahre bis 2025. (Expertise im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung), Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie, Berlin. Dohmen, Dieter, René Krempkow (2015) Kurzfassung.*
- Faber, Konrad (2001), *Qualitätsmanagement und Organisationsentwicklung an Hochschulen. In Cordes, Jens, Folker Roland, Georg Westermann (Hrsg.), Hochschulmanagement. Betriebswirtschaftliche Aspekte der Hochschulsteuerung. Wiesbaden: Deutscher-Universitäts-Verlag, S. 123-142.*
- Flöther, Choni, Georg Krücken (2015), *Generation Hochschulabschluss. Einleitung. In: Flöther, Choni, Georg Krücken (Hrsg.), Generation Hochschulabschluss: Vielfältige Perspektiven auf Studium und Berufseinstieg. Münster: Waxmann.*
- Grande, Edgar, Dorothea Jansen, Otfried Jarren, Arie Rip, Uwe Schimank, Peter Weingart, (Hrsg.) (2013), *Neue Governance der Wissenschaft: Reorganisation, Externe Anforderungen, Medialisierung. Bielefeld: Transkript.*

- Hüther, Otto, Anna Katharina Jacob, Hanns H. Seidler, Karsten Wilke (2011), *Hochschulautonomie in Gesetz und Praxis. Eine Umsetzungsanalyse vor dem Hintergrund der Förderprogramme des Stifterverbandes und der Heinz Nixdorf Stiftung. Kurzbericht. Speyer: Zentrum für Wissenschaftsmanagement.*
- Hüther, Otto (2010), *Von der Kollegialität zur Hierarchie? Eine Analyse des New Managerialism in den Landeshochschulgesetzen. Wiesbaden: VS Verlag.*
- Jaeger, Michael, Michael Leszczensky (2008), *Governance als Konzept sozialwissenschaftlicher Hochschulforschung – am Beispiel neuer Modelle und Verfahren der Hochschulsteuerung und Finanzierung, in: Das Hochschulwesen, Jahrgang. 56, Heft 1/2008, S. 17-25.*
- Kamm, Ruth (2014), *Hochschulreformen in Deutschland. Hochschulen zwischen staatlicher Steuerung und Wettbewerb. Bamberg: University of Bamberg Press. URL: <http://opus4.kobv.de/opus4-bamberg/front-door/index/index/docId/10213> [abgerufen am: 19. November 2014].*
- Kamm, Ruth, Michaela Köller (2010), *Hochschulsteuerung im deutschen Bildungsföderalismus. in: Swiss Political Science Review. 16. (4). S. 649-686.*
- Kanzlerarbeitskreis (2009), *Leistungsorientierte Mittelvergabe und Zielvereinbarungen. URL: [www.uni-kanzler.de/Dateien/UAK1\\_Publikation-1\(1\).pdf](http://www.uni-kanzler.de/Dateien/UAK1_Publikation-1(1).pdf) [abgerufen am: 19. November 2014].*
- König, Karsten (2011), *Hochschulsteuerung. In: Pasternack, Peer (Hrsg.), Hochschulen nach der Föderalismusreform. Leipzig: Akademische Verlagsanstalt, S. 106-154.*
- König, Karsten (2007), *Kooperation wagen. 10 Jahre Hochschulsteuerung durch vertragsförmige Vereinbarungen. HoF-Arbeitsbericht 1'07, Institut für Hochschulforschung Wittenberg: Wittenberg.*
- Krempkow, René, Torger Möller, Andre Lottmann (Hrsg.) (2014), *Völlig losgelöst? Governance der Wissenschaft. iFQ-Working Paper 15. Berlin: IFQ Berlin. Online: [www.forschungsinfo.de/Publikationen/Download/working\\_paper\\_15\\_2014.pdf](http://www.forschungsinfo.de/Publikationen/Download/working_paper_15_2014.pdf) (eingesehen am 19.11.2014).*

- Krempkow, René, Uta Landrock, Uta (2013), *Wie effektiv ist die leistungsorientierte Mittelvergabe? Zwischenbilanz ein Jahrzehnt nach ihrer Einführung in der Hochschulmedizin*, in: Grande, Edgar, Dorothea Jansen, Otfried Jarren, Arie Rip, Uwe Schimank, Peter Weingart (Hrsg.): *Neue Governance der Wissenschaft: Reorganisation, Externe Anforderungen, Medialisierung*. Bielefeld: transkript, S. 95-111.
- Krempkow, René, Uta Landrock (2012), *Steuerung durch LOM? Eine Analyse zur leistungsorientierten Mittelvergabe an medizinischen Fakultäten in Deutschland*. In: Wilkesmann, Uwe, Christian Schmidt (Hg.), *Hochschule als Organisation*. Wiesbaden: VS Verlag, S. 245-260.
- Krempkow, René (2007), *Leistungsbewertung, Leistungsanreize und die Qualität der Hochschullehre. Konzepte, Kriterien und ihre Akzeptanz*. Bielefeld: Universitätsverlag Weblar.
- Kultusministerium Bayern (2014). URL: <http://www.km.bayern.de/studenten/hochschulen/recht.html> [abgerufen am: 10. Dezember 2014].
- Lange, Stefan, Uwe Schimank (2007), *Zwischen Konvergenz und Pfadabhängigkeit: New Public Management in den Hochschulsystemen fünf ausgewählter OECD-Länder*, in: Holzinger, Katharina, Helge Joergens, Christoph Knill (Hrsg.): *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken, Sonderheft 38 der Politischen Vierteljahresschrift*, Wiesbaden, S. 522-548.
- Lanzendorf, Ute, Peer Pasternack (2008), *Landeshochschulpolitiken*, in: Hildebrandt, A., F. Wolf (Hrsg.): *Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag, S. 43-66.
- Pasternack, Peer (2009), *Differenzierung des Hochschulsystems – Aktueller Stand und künftige Entwicklungen*, in: *Quo Vadis Fachhochschule? Dokumentation der 38. Jahrestagung des Bad Wiesseer Kreises vom 01. Mai – 04. Mai 2008. Beiträge zur Hochschulpolitik 3/2009, Hochschulrektorenkonferenz, Bonn* S. 47-65.
- Sandberg, Berit (2003), *Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hoch-*

*schulen – ein Deregulierungsinstrument?, In: Beiträge zur Hochschulforschung, Heft 4/2003, S. 36-55.*

- Schimank, Uwe (2007), *Die Governance-Perspektive: Analytisches Potenzial und anstehende konzeptionelle Fragen*, in: Herbert A., T. Brüsemeier, J. Wissinger (Hrsg.), *Educational Governance – Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem*. Wiesbaden: VS Verlag, S. 231-260.
- Seckelmann, Margit (2010), *Rechtliche Grundlagen und Rahmensetzungen*. In: Simon, Dagmar, Andreas Knie, Stefan Hornbostel (Hrsg.), *Handbuch Wissenschaftspolitik*. Wiesbaden: VS Verlag, S. 227-243.
- Strauss, Anselm, Juliet Corbin (1996) *Grounded Theory: Grundlagen Qualitativer Sozialforschung*. Weinheim: Beltz.
- Witzel, Andreas (2000), *Das problemzentrierte Interview*. *Forum Qualitative Sozialforschung* Art. 22, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs0001228> [abgerufen am: 27. November 2014].
- Ziegele, Frank (2002), *Reformansätze und Perspektiven der Hochschulsteuerung in Deutschland*, *Beiträge zur Hochschulforschung*, 3, S. 106-121.

## DIE AUTOREN

*Dr. René Krempkow*

*Projektleiter in Forschungsprojekten zur Hochschul- und Bildungsforschung und der Beratung von Hochschulen und Ministerien, bei FiBS, Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie, Berlin  
E-Mail: r.krempkow@fibs.eu*

*Dr. Dieter Dohmen*

*Gründer, Inhaber und Direktor des FiBS, Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie, Berlin  
E-Mail: d.dohmen@fibs.eu*

## ANSPRECHPARTNERIN IN DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG

*Felise Maennig-Fortmann*

*Koordinatorin für bildungspolitische Grundsatzfragen  
und Hochschulpolitik  
Hauptabteilung Politik und Beratung  
10907 Berlin  
Telefon: +49(0)-30-2 69 96 33 72  
E-Mail: felise.fortmann@kas.de*